

La
Conférence de Montreux
et le
Régime des Détroits

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 18 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

Juliette ABRÉVAYA

JURY

Président : M. A. de LA PRADELLE, Professeur

Suffragants { MM. SCELLE, Professeur
Le FUR, Professeur

PARIS
LES ÉDITIONS INTERNATIONALES
47, Rue St-André-des-Arts

1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546321_0016

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

La
Conférence de Montreux
et le
Régime des Détroits

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 18 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

Juliette ABRÉVAYA

JURY

Président : M. A. de LA PRADELLE, Professeur

Suffragants { MM. SCELLE, Professeur
Le FUR, Professeur

PARIS
LES ÉDITIONS INTERNATIONALES
47, Rue St-André-des-Arts

1937



INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les détroits des Dardanelles et du Bosphore, que relie la mer de Marmara, constituent un ensemble que l'on désigne sous le nom générique de « Détroits ». — Longs respectivement de 70 et de 30 kilomètres, larges au maximum de 4 milles et de 1,5 mille ils font communiquer d'une part le continent européen et le continent asiatique, et d'autre part, la mer Méditerranée et la mer Noire.

Tout au long de l'Histoire ils ont soulevé la convoitise et la passion des diverses grandes puissances. Deux séries de fait doivent être mis immédiatement en évidence, les uns d'ordre géographique, les autres d'ordre historique.

Tout d'abord, en effet, un double impératif géographique domine le problème. Les Détroits font communiquer, une mer libre, qui est la mer Méditerranée, et une mer géographiquement fermée, qui est la mer Noire.

C'est là une situation géographique qui prend une importance primordiale à partir du moment où s'installe sur le littoral de la mer Noire un Etat qui n'est pas territorialement maître de la région des Détroits. Par la nature même des choses cet Etat, dont la flotte ne peut quitter la mer Noire que par les Détroits, doit s'efforcer de la faire déboucher aisément en Méditer-

ranée en même temps qu'il essaiera d'obtenir du souverain territorial des Détroits que le passage soit fermé aux flottes des autres Puissances essayant de passer de Méditerranée en mer Noire. Après un long effort que le succès avait auparavant mais passagèrement récompensé, la Russie s'installait définitivement, en 1774, sur les bords de la mer Noire. (Traité de Kütchuk-Kainardji, — Juillet 1774). Dès lors se trouvaient réunis tous les éléments de la politique russe, politique constante dans son fond et qui, inaugurée par Pierre le Grand continue encore avec Tchitcherine à Lausanne en 1923 et avec M. Litvinoff à Montreux en 1936.

Par ailleurs — et c'est le second impératif géographique auquel nous avons fait allusion — la région des Détroits constitue pour la Turquie une région vitale et selon l'expression de M. Titulesco (1) en est, pour ainsi dire, le cœur. L'accès des Détroits est d'une défense facile, mais une flotte navale étrangère transitant dans les Détroits bénéficie d'une admirable position militaire au détriment de la Turquie. C'est là un fait qui pour avoir été parfois négligé n'en légitime pas moins les inquiétudes de la Turquie en ce qui concerne sa sécurité et sa défense nationale.

On peut dire que ces constatations expliquent, dans son ensemble, toute la politique internationale relative à la question des Détroits.

Les Détroits constituent une région vitale pour la Turquie. Aussi le problème des Détroits se pose-t-il souvent. Tous les efforts des diverses chancelleries, tout au long du xix^e siècle, s'expliquent par la décadence intérieure de l'Empire Ottoman. Les conférences

(1) Actes de la Conférence de Montreux. (Livre rouge, p. 33).

de Lausanne d'abord, et de Montreux surtout, s'expliquent par la renaissance intérieure de la Turquie et par la possibilité où elle est désormais de l'avis de tous, de se décider en pleine indépendance et de sauvegarder cette indépendance. Les modifications de la politique intérieure turque ont toujours eu une réaction et un écho immédiats sur le problème international des Détroits.

Par ailleurs, quels que soient les progrès de la sécurité internationale, le chemin qui conduit en vingt-quatre heures de la Méditerranée au cœur de la Turquie est encore bien tentant s'il se trouve sans défense.

Pour reprendre un mot de M. Painlevé et l'appliquer à notre cas (1) les Détroits désarmés ne constituaient pas un exemple mais une tentation. Les Détroits, reliant la Méditerranée à la mer Noire, expliquent les deux grands courants de la politique internationale. D'une part le courant russe, qui veut assurer à la flotte de ce pays un débouché en Méditerranée orientale, — d'autre part le courant anglais qui tend à empêcher la flotte russe de venir troubler l'équilibre politique de cette région.

Certes des hasards passagers peuvent voiler un instant cette opposition irréductible : l'hégémonie napoléonienne réalisa le miracle de réunir contre elle, provisoirement, l'Angleterre et la Russie. Il n'en reste pas moins que c'est cette opposition anglo-russe qui est comme notre fil d'Ariane dans un problème où viennent s'enchevêtrer les questions les plus diverses. L'opposition était éclatante pour tous en 1878, elle fut sur le point de faire échouer la Conférence de Lausanne.

(1) Voir Suad Davaz : « Le nouveau statut des Détroits ». *L'esprit international*, janvier 1937, p. 72.

Elle n'était pas moins réelle en 1936 à Montreux, et ce qu'on a appelé depuis le groupe des puissances riveraines et le groupe des puissances non riveraines de la mer Noire ne fait que traduire, en définitive, les courants traditionnels des diplomaties russe et anglaise.

C'est dire qu'une longue tradition historique pèse sur la question des Détroits. Par ailleurs, ainsi que nous l'avons laissé entendre, les fluctuations les plus légères de la politique intérieure turque trouvent un écho immédiat dans la question des Détroits. Il en est aujourd'hui sur ce point, comme il en fut toujours. La renaissance intérieure de la jeune République turque ne pouvait que se répercuter sur le règlement du problème des Détroits. La Conférence de Lausanne avait dû tenir compte de cette renaissance commençante. La Conférence de Montreux devait la consacrer.

Notre première partie retracera comment, notamment dans les grandes conférences du xix^e siècle, les diverses puissances arrivèrent assez vite à se proposer les buts qui, aujourd'hui encore, sont les leurs.

Dans une seconde partie nous avons exposé l'économie de la Convention de Montreux en essayant de rendre compte de la diversité et de la multiplicité des problèmes qui se sont posés.

PREMIERE PARTIE

Etude historique

CHAPITRE PREMIER

Régime turc

Le 29 Mai 1453 le Sultan Mahomet II entra à Constantinople, couronnant l'œuvre de conquête de ses prédécesseurs.

L'importance stratégique et commerciale de la situation occupée par cette ville apparut au Sultan dans toute son ampleur.

Dès 1357 les Turcs avaient traversé les Dardanelles et s'étaient établis à Gallipoli, dominant l'entrée de la mer Noire. Ils possédaient toute la rive asiatique du Bosphore ; avec la prise de Constantinople ils s'installent sur la rive européenne. Maîtres des Détroits les Sultans voulurent l'être aussi de la mer Noire. Aussitôt après avoir conquis Constantinople ils s'emparent de Sinope (1461), un peu plus tard de Trébizonde, et finalement ils deviennent maîtres de la Crimée (1475).

Le Sultan Bayezid, qui en 1481 succéda à son père Mahomet II, continue l'œuvre de celui-ci : en 1481 il prend Wilia (14 Juillet) et Akkerman (4 Août).

En 1484 le Sultan est maître de la mer Noire, qui devient ainsi une mer intérieure turque.

A partir de ce moment et jusqu'en 1699, date du

traité de Carlowitz, la mer Noire n'eut qu'un seul riverain : la Turquie (1).

La navigation dans cette mer fut tout naturellement soumise à la législation turque. Presque aussitôt après leur installation sur les rives de la mer Noire les Turcs en interdirent la navigation aux navires étrangers. Cette règle de fermeture fut érigée en « règle fondamentale du droit public de l'Empire Ottoman » (2).

Toutefois la fermeture des Détroits et de la mer Noire ne fut jamais absolue. Des traités de commerce avec autorisation de naviguer dans les Détroits furent signés à diverses reprises. Mais en ce qui concerne la mer Noire les traités devaient contenir des clauses spéciales, et l'autorisation de naviguer dans cette mer fut très rarement accordée.

Le premier en date de ces traités semble être celui de 1479, signé avec les Vénitiens. Ces derniers obtenaient le droit de commercer avec tous les ports de l'Empire, y compris les ports de la mer Noire. Ce droit leur fut reconnu jusqu'en 1540, le traité conclu à cette date ne contenait plus les clauses concernant la navigation en mer Noire (3).

Pour des raisons de pèlerinage (les Russes dépen-

(1) Avant la prise de Constantinople Mahomet II, pour être maître du passage de la mer Noire, avait fait élever un fort sur la rive d'Europe du Bosphore, face à celui de Gûzel-Hissar que Bayezid-Ilderim avait construit sur la rive asiatique. L'empereur Constantin avait essayé de s'y opposer, offrant même de payer tribut, mais ce fut en vain. (La Jonquières, p. 156. Histoire de l'Empire Ottoman).

(2) Mischeff, p. 17. « La mer Noire et les Détroits de Constantinople (Thèse 1899).

(3) D'après Mischeff, les Turcs auraient attendu d'avoir réuni effectivement tous les éléments d'une marine marchande pour fermer entièrement la mer Noire (op. cit., p. 18).

daient du Patriarcat de Constantinople) ou de commerce, les Russes faisaient souvent la route de la mer Noire à Constantinople. Pour obtenir la liberté de passage ils payaient tribut au Khan des Tartares. Quand les Turcs s'installèrent à Caffa et à Azof c'est à eux qu'ils durent s'adresser. Les Turcs, cependant, n'étaient pas opposés à des relations amicales avec les Moscovites. Quand arriva en 1495 une ambassade du grand-duc de Moscou, Ivan III, qui avait réuni sous son sceptre la majeure partie des Etats de la Russie en chassant les Tartares, elle fut fort bien reçue. Le Sultan accorda aux marchands Moscovites des facilités pour leur commerce en mer Noire.

La découverte de l'Amérique, ouvrant une nouvelle route vers les Indes, fut le commencement de la décadence de Venise. Le développement de la navigation française en Méditerranée la précipita. Dès le début du xvr^e siècle les Français avaient obtenu des privilèges pour leur commerce en Egypte de Kansou-Ghavri (1507). Le Sultan Sélim leur confirma ces privilèges en 1517, et le Sultan Soliman en 1528.

Le développement de la puissance de Charles-Quint en Méditerranée incita François 1^{er} à rechercher l'alliance du Sultan (1).

Il prit prétexte d'un traité de commerce renouvelant les privilèges des Français dans le Levant. Deux traités furent conclus par l'ambassadeur de France Jean de la Forest en Février 1535 (Janvier 1536 d'après Hammer). L'un, gardé secret, fut un traité d'alliance offensive et

(1) « Charles-Quint enserrait la France dans un cercle de fer. Maître de Naples, de la Sicile et d'Oran, allié de Venise, suzerain de Gènes et de Florence, l'empereur excluait la France de la Méditerranée ». De la Jonquières, op. cit., p. 222.

défensive. L'autre connu sous le nom de « Capitulations » (1) était un traité de paix, d'amitié et de commerce. Ce traité faisait aux Français une situation privilégiée dans l'Empire Ottoman : Liberté de pratiquer leur religion. — Juridiction absolue des consuls tant au civil qu'au criminel sur les Français. En ce qui concerne la navigation le traité accordait aux navires français le droit « de naviguer sûrement et librement, avec navires armés ou désarmés, chevaucher et venir demeurer, conserver et retourner aux ports, cités et pays quelconques pour leur négoce ainsi que pour fait et compte de marchandises ».

Dans la version différente de ce traité donnée par d'Ohsson il y a un point qui marque bien que la liberté de navigation était à cette époque purement exceptionnelle dans l'Empire Ottoman, et que les droits accordés à la France étaient considérés comme une délégation des droits absolus du Sultan. Il y est stipulé que : « les autres nations européennes, comme les Anglais, les Catalans, les Siciliens, les Gênois, etc... dont les gouvernements n'étaient pas liés avec la Porte par des traités d'amitié, pourraient naviguer sous le pavillon de la France dans tous les pays de la domination ottomane.

Cependant il faut noter que cette liberté de navigation ne s'étend pas à la mer Noire. Malgré l'alliance de la France avec la Porte, et malgré les bonnes relations

(1) Le Chevalier d'Arvieux, dans ses Mémoires, explique d'une façon assez curieuse pourquoi ce traité porte le nom de « Capitulations » : Le grand Seigneur, par une fierté mal entendue, fondée sur un prétexte de religion, ne veut point de traité avec les princes chrétiens, prétendant qu'ils ne doivent point aller de pair avec lui. Le terme de « Capitulations » lui plaît davantage, parce qu'il regarde les actes qu'il accorde et dont il est le maître si absolu, qu'il les révoque, les restreint et les annule sans cérémonie quand il juge à propos. (Cité par de La Jonquières, op. cit., p. 236).

que la France conserva longtemps avec l'Empire Ottoman elle ne peut obtenir, ni en 1535, ni en 1604, ni en 1673, quand furent renouvelées les Capitulations, l'extension de cette liberté à la mer Noire.

Les Anglais furent plus habiles. Procédant par étapes ils obtinrent d'abord le droit de naviguer sous leur propre pavillon dans le bassin oriental de la Méditerranée jusqu'à Constantinople (1579). Ensuite, en 1606 (1) ils obtiennent de naviguer dans la mer Noire mais sous condition expresse de le faire sous pavillon turc.

Les Hollandais, obligés de naviguer sous pavillon français, voulurent aussi signer un traité avec le Sultan. En 1612 ils obtinrent les premières capitulations, les autorisant à naviguer sous leur propre pavillon, et en 1680 cette autorisation est étendue à la mer Noire sous la même condition que pour les Anglais, c'est-à-dire en exigeant que la navigation ait lieu sous pavillon turc dans cette mer.

Pour nous résumer, dans cette période qui va de la conquête de Constantinople à la fin du xvii^e siècle, le principe de la fermeture des Détroits à la navigation étrangère subit quelques exceptions dans la partie qui va de la Méditerranée à Constantinople. Pour la mer Noire le principe reste absolu et les libertés accordées aux seuls Anglais et Hollandais n'empêchent pas que le seul pavillon en mer Noire soit le pavillon Turc.

Tant que les Turcs demeurèrent les seuls riverains de la mer Noire cette mer garda le caractère de lac ottoman et la lutte pour y pénétrer reste sur le plan d'une

(1) Hammer donne pour ces Capitulations la date de 1604, Nouradounghia donne 1606. A cette époque, l'Angleterre faisait déjà un commerce très important et très profitable avec le Nord de la Russie. Dès lors elle ne pouvait se désintéresser de l'autre route, celle de la mer Noire, pour aboutir aux provinces Sud de ce pays. (Mischeff, op. cit., p. 29).

lutte diplomatique pour obtenir du Sultan les meilleurs traités possibles.

A la fin du *xvii^e* siècle la Turquie se trouva aux prises avec des difficultés et un ennemi nouveau.

La Russie, qui jusque là avait gardé une attitude passive, commence à s'agiter sous l'impulsion de Pierre le Grand. Voulant développer ses provinces méridionales ce dernier cherche à s'affranchir du tribut payé aux Tartares et à parvenir librement à la mer Noire. Des projets plus lointains hantent l'imagination du Tzar : prendre Constantinople aux Turcs, en utilisant le droit d'héritage de Sophie Paléologue, femme d'Ivan III.

L'occasion qu'attendait Pierre le Grand de s'attaquer aux Ottomans s'offrit au moment de la guerre austro-turque. « Une ligue dite ligue de la Sainte-Alliance venait de se former contre le Ottomans : Elle comprenait l'Autriche, la Pologne, les Vénitiens, les chevaliers de Malte, et le Pape, enfin les Russes que Léopold avait sollicités de s'ouvrir la mer Noire et de marcher sur Byzance, la Grèce et l'Asie les attendant » (1).

Au Printemps de 1686 les Russes commencent la guerre contre la Turquie. Ce n'est qu'en 1696 qu'ils remportent un succès important : la capitulation de la ville d'Azow (18 Juillet 1696).

Après la prise de Belgrade par le prince Eugène de Savoie la paix avec l'Autriche et une trêve de deux ans avec la Russie furent signées à Carlowitz en 1699.

Ce traité a une importance considérable dans l'histoire de l'Empire Ottoman : C'est le premier signe de décadence, c'est le début de son morcellement, c'est

(1) Cité par La Jonquières, *op. cit.*, p. 335.

déjà l'immixtion des grandes Puissances dans sa politique extérieure et la première étape de la Russie vers la mer Noire.

L'Autriche prit le Temesvar et toutes les possessions turques au-delà du Danube, la Pologne reprit la Podolie et l'Ukraine, Venise garda plusieurs villes du Péloponèse et une partie de la Dalmatie, la Russie conserva Azow.

Au mois d'août 1699 le Tzar envoyait une ambassade à Constantinople pour conclure une paix définitive. Pour impressionner les Turcs son envoyé arriva sur une galère, « la Forteresse », armée de quarante-six canons. C'était une unité de la flotte que Pierre le Grand avait fait construire à Azow, par des Vénitiens, depuis que durait la trêve. Le délégué du Tzar, Oukraintzeff, demanda l'exemption de tout paiement de tribut et la navigation libre dans la mer Noire. L'exemption de tribut fut accordée facilement, ainsi que le droit de fortifier Azow. Mais pour la mer Noire, il reçut un refus catégorique. La Porte opposait des raisons juridiques : Les Turcs étant maîtres de toutes les côtes de la mer Noire, celle-ci se trouvait être une mer intérieure turque ; la règle interdisant la navigation étrangère sur cette mer était une règle de droit public turc instaurée par les sultans dès leur installation sur les bords de la mer Noire. Rien ne put faire céder le Sultan, et la vue de la galère russe ancrée au large de Constantinople n'était pas faite pour lui donner confiance dans les conséquences d'une flotte russe naviguant en mer Noire (1).

(1) « Quand les navires étrangers obtiendront la faculté de naviguer librement sur cette mer, la fin de l'Empire Ottoman aura sonné ». (Paroles du Secrétaire de la Porte, citées par Mischeff. Op. cit., p. 61).

Tout ce que le Tzar obtint fut d'être mis sur le même pied que les Anglais et les Hollandais, c'est-à-dire que la Porte reconnaissait le droit pour les marchands russes de naviguer en mer Noire sous pavillon turc, et la possibilité de discuter à nouveau la question quand des envoyés viendraient ratifier la convention de paix qui venait d'être conclue.

Peu de temps après arriva à Constantinople un nouvel envoyé du Tzar, Galitzine. Sa mission consistait, au prix de n'importe quelles concessions, à obtenir la libre navigation sur la mer Noire. Il ne réussit pas plus que son prédécesseur et il écrivit : « Le Sultan considère la mer Noire comme sa propre maison, où les Etrangers ne peuvent point pénétrer ; c'est une vierge enfermée au fond du Harem et cachée aux regards des Etrangers, et il préférerait plutôt la guerre que de permettre aux autres nations de naviguer sur cette mer intérieure.. ; »

Cette première attaque des Russes n'avait pas encore beaucoup inquiété la Porte (1). Il n'en était pas de même pour les autres Puissances qui voyaient avec inquiétude un nouveau rival se dresser dans la mer Noire, rival qui pourrait un jour s'avancer jusqu'à la Méditerranée et menacer les positions si difficilement acquises dans cette mer. Dès lors la politique des nations européennes consistera à se servir de la Turquie pour arrêter les progrès de la Russie. Des intrigues se noueront pour pousser la Turquie à la guerre et pour diminuer les victoires russes.

(1) « La Porte méprisait ce nouvel ennemi. Elle laissait Pierre le Grand fortifier Azow, construire des vaisseaux. Elle regarda avec indifférence la guerre terrible où Charles XII essaya d'étouffer la Russie naissante ». (De la Jonquières, op. cit., p. 349).

Le traité de Falksen (21 Juillet 1711) enleva à la Russie le profit du traité de Carlowitz. Pierre I^{er} devait restituer Azov et s'engageait à ne plus intervenir dans les affaires de la Pologne.

Pierre 1^{er} ne pouvait rester sur cette défaite. Maîtrisé du côté de la mer Noire il se tourna vers la Pologne. En 1538 il avait signé un pacte secret avec l'Autriche et la Prusse, prémice des futurs démembrements de ce malheureux pays. A la mort d'Auguste le parti national avait élu Stanislas Leczinski. Les troupes austro-russes envahirent aussitôt la Pologne pour établir sur le trône le candidat de leur choix : Auguste de Saxe. La France fit tout son possible pour pousser la Turquie à déclarer la guerre à la Russie. La Porte, sur les conseils du Pacha Bonneval, demanda au préalable une alliance formelle avec la France. Le Cardinal Fleury rejeta l'alliance tout en demandant aux Turcs de faire une diversion en Hongrie contre l'Autriche. L'empereur Charles II, craignant une alliance de la France avec la Turquie signa avec Fleury le traité de Vienne (1735).

La cessation de toute inquiétude quant à une intervention possible de la France provoqua la guerre. Une violation de frontière russe par les Tartares servit de prétexte (Mars 1736). Les Russes envahirent aussitôt la Crimée, prirent Azow, Oukapou, etc.

L'Autriche, l'Angleterre, la Hollande offrirent leur médiation au Divan où régnait encore le parti de la Paix. La médiation de l'Autriche fut acceptée.

Au moment même où elle se posait en médiatrice aux conférences de Niemiron, l'Autriche massait ses troupes à la frontière, s'apprêtant à aider les Russes. Dès que le Sultan connut les conditions de paix il comprit qu'il avait été trahi : la Russie exigeait l'annexion

de tous les pays du Caucase au Danube, la libre navigation de la mer Noire, l'indépendance de la Moldavie et de la Valachie. L'Empereur, pour ses bons offices, réclamait le district de Mouli Bazar, au sud de la Serbie.

Le Sultan repoussa ces conditions. Aussitôt les armées autrichiennes envahirent la Serbie, la Bosnie et la Valachie.

La guerre fut courte : Les victoires turques obligèrent en effet les Autrichiens à reculer et à repasser le Danube (1737). L'Empereur demanda la paix. Le Sultan, repoussant les offres de médiation de l'Angleterre et de la Hollande, déclara qu'il ne traiterait que par l'entremise de la France. Aussitôt le marquis de Villeneuve, ambassadeur de France, se rendit au camp du Grand-Vizir et entama les négociations. Si les Autrichiens étaient complètement battus (les Turcs avaient pris Belgrade) les Russes, après quelques revers, avaient réussi à s'emparer de Yassie et à conquérir toute la Moldavie.

Une paix séparée fut signée par le traité de Belgrade (1^{er} Septembre 1739). L'Autriche rendait Belgrade, la Serbie et la Valachie autrichienne, l'île et la forteresse d'Orsova. Le traité devait durer vingt-sept ans.

Le traité signé avec la Russie stipulait la démolition des fortifications d'Azow, l'interdiction pour la Russie d'avoir des vaisseaux sur la mer Noire ou sur la mer d'Azow et l'obligation d'y commercer seulement par des navires battant pavillon ottoman.

Une fois de plus la menace russe était écartée de la mer Noire. L'influence de la France comme médiatrice fut très favorable à la Turquie. Le Grand Vizir, pour avoir Azow, était en effet prêt à accorder à la Russie le droit de naviguer sur la mer Noire ; c'est sur l'instance des plénipotentiaires français que fut refusé

à la Russie ce droit auquel elle aspirait depuis toujours (1).

LE TRAITE DE KUTCHUK-KAINARDJI ET LE DECLIN DE LA PUISSANCE OTTOMANE

La Turquie, satisfaite du traité de Belgrade, voulait dans les années qui suivirent éviter toute nouvelle guerre. En vain la France voulut-elle entraîner la Porte dans une guerre contre l'Autriche (1740). Non seulement le Sultan refusa, mais il écrivit aux Puissances qui avaient formé une coalition contre l'Autriche pour les inciter à la paix.

Loin d'envisager de nouvelles guerres le Sultan signa avec ses anciens ennemis, l'Autriche et la Russie, un traité de paix perpétuelle (1748). Cette politique honnête se révélait faiblesse vis-à-vis de l'attitude agressive des ennemis de l'Empire Ottoman.

« Plus la Porte se montrait désireuse de conserver la paix plus ses ennemis mettaient d'empressement à en violer les conditions, La Russie fondait une nouvelle province sous le nom de « Nouvelle Serbie » dans les pays compris entre le Bug et l'Ukraine, territoire qui en vertu du traité de Belgrade devait rester inculte et désert.

« Ce nouvel établissement coupait, en temps de

(1) Lettre du Secrétaire d'Etat Amelot à l'ambassadeur de France de Villeneuve : « ...Si les Moscovites exigent encore d'avoir la liberté de navigation sur la mer Noire, il vaut mieux tout risquer que de se prêter à une pareille proposition. Vous sentez aisément quel préjudice cela serait pour nous, et les Turcs doivent connaître de quelle conséquence peut être pour eux de mettre les Moscovites à portée, par cette navigation, de venir jusque sous les murs de Constantinople. Mais il faut que les Turcs sortent de la léthargie dans laquelle ils sont plongés et qu'ils offrent du moins quelques forces pour retarder les progrès des armées de leurs ennemis ».

guerre, les communications des Turcs et des Tartares. Enfin la Russie reprenait ses anciens desseins sur la Pologne et excitait les Khabardiens et les Circassiens à sécouer l'autorité des Khans de Crimée » (1).

Tandis que la Russie se préparait à résoudre à tout prix la question de la mer Noire en favorisant le peuplement des provinces méridionales (2) et en s'efforçant de créer un commerce intensif dans ces régions, ce qui devait voiler ses vues politiques sur la mer Noire sous des apparences de nécessités commerciales, la Turquie accumulait les faiblesses. Pour assurer la fidélité des principautés de Valachie et de Moldavie elle en ôta l'administration aux Boyards indigènes pour la donner à des rayas chrétiens qui, par leurs exactions, facilitèrent les intrigues et l'influence de la Russie dans ces régions. Au point de vue militaire la Turquie n'avait plus dans son armée l'organisation et la force qui en avaient fait une puissance redoutable. « A l'avènement de Mustapha III les armées ottomanes étaient tombées dans le plus grand désordre, les institutions militaires étaient en décadence complète. Artillerie, fortifications, tout était à créer » (3).

Catherine II reprit les projets de Pierre le Grand : la Pologne, la Suède, l'Empire Ottoman étaient toujours les objectifs de la Russie. Du côté de la Baltique le traité de Nystadt avait enlevé à la Suède ses plus belles provinces sur cette mer.

Se tournant vers la Pologne la Tzarine installa sur le trône Stanislas Poniatowski, à la suite d'une élection

(1) De la Jonquières, p. 365-366.

(2) Depuis quelques années un fort courant d'émigrés serbes de la Hongrie était venu peupler les régions méridionales de l'Empire. (Mischeff, p. 112).

(3) De la Jonquières, p. 374.

où la terreur et la corruption avaient joué le plus grand rôle.

La France et la Turquie protestèrent. Mustapha III avait juré de laisser l'élection libre à condition que Poniatowski en fut exclu. Devant cette trahison de la Tzarine il voulut déclarer la guerre. L'état de ses armées, l'influence anglaise, qu'une politique anti-française rapprochait de la Russie, l'en empêchèrent.

Pour atteindre plus sûrement la Turquie les agents de Catherine, exploitant les passions religieuses, cherchaient à soulever les populations chrétiennes de l'Empire.

Ces intrigues n'étaient pas nouvelles : la Russie s'était toujours posée en héritière de Byzance et en protectrice des chrétiens d'Orient (1). Catherine, Allemande de naissance, pour obtenir le soulèvement des chrétiens des Balkans, se fait la championne des orthodoxes : « Chez tous les souverains russes qui ont agité ces passions religieuses, de Pierre le Grand à Alexandre II, il est bien difficile de distinguer la sincérité religieuse de la politique de l'intérêt bien entendu et il se cache en eux des proportions variables et parfois impossibles à déterminer d'une variété originale du machiavélisme » (2).

A la suite des menées russes la Thessalie et la Morée

(1) « Pierre le Grand ne possédait encore qu'un Etat sauvage, sans armées, sans finances. Il avait devant lui la Suède, la Pologne, la Turquie qui interdisaient à la Russie la vie européenne. Enfin il n'avait pas encore un pouce de terre sur les bords du Pont-Euxin qu'il intriguait déjà par toute la Grèce, remuant les peuples de race slave, combattant sourdement l'influence de la France sur les chrétiens orientaux, minant l'Empire Ottoman ». (Lavallée, Histoire de la Turquie. Cité par de Jonquières, op. cit., p. 349).

(2) Driault, « La question d'Orient ». Paris 1920, p. 51.

sont prêtes à se soulever, la Serbie et l'Albanie se révoltent.

En Asie l'autorité de la Porte sur les gouverneurs des provinces devenait de plus en plus illusoire.

En Egypte le mameluck Ali-bey visait à se faire sultan d'Egypte.

C'est au milieu de ces troubles, dans l'état de faiblesse où se trouve l'Empire Ottoman, que se déclare une fois de plus la guerre entre la Russie et la Turquie.

Un incident de frontière servit de prétexte. La Turquie, poussée surtout par la France, déclara la guerre à la Tzarine le 30 Septembre 1768.

L'Angleterre, que les progrès de la Russie ne gênaient pas encore, et qui espérait tirer de cette guerre des profits dans le Levant au préjudice de la France, suivait avec sympathie les mouvements de la Russie. Aux côtés de l'amiral Spiridoff, commandant la flotte russe, elle adjoignit un officier anglais : Elphinston.

Les Russes occupèrent rapidement Azow. Les Turcs battus sur le Dniester, l'armée russe continua vers le Sud et entra à Jassy et à Bucarest. Pendant ce temps la flotte russe arrivait de la Baltique dans la mer Egée, et la Morée se soulevait à la vue des navires russes. Après une bataille incertaine la flotte turque se retira dans la baie de Tcheshmé. Elphinston se présenta devant le port de Tcheshmé et y lança deux brûlots. Toute la flotte turque fut brûlée car loin de couler les brûlots les Turcs les prenant pour des transfuges, se réjouissaient de leur arrivée.

Les Dardanelles n'étant pas défendues, les Russes pouvaient arriver sans obstacle devant Constantinople. Avant de se rendre à la capitale Orloff commandant suprême de la flotte russe, voulut mettre le siège devant

Lemnos, malgré les conseils d'Elphinston qui était d'avis de pousser immédiatement jusqu'au cœur du pays.

Ce répit suffit pour mettre rapidement Constantinople et les Dardanelles en état de défense. Sous la direction du baron de Tott « des batteries furent construites et armées de canons, des navires de commerce furent transformés en brûlots, trente mille hommes occupèrent les ouvrages de défense et bientôt le passage fut impraticable » (1). « La flotte russe aux Dardanelles, l'armée de la Tzarine maîtresse de la Moldavie et de la Valachie, la Bessarabie aux Russes : il semble que l'Empire Ottoman fut à la merci de Catherine II » (2).

Cela ne faisait pas le jeu de l'Autriche qui, si elle souhaitait le démembrement de la Turquie ne voulait pas qu'il se fit sans elle. Elle se rapprocha de la Prusse. Joseph II et Frédéric II fondèrent « le Système patriotique allemand », se promettant un concours mutuel à la fois contre la Russie et contre la France.

Les Russes remportèrent de nouvelles victoires : Ils prirent la Crimée, Akkerman, Kilia, Ismail. Cette fois l'Autriche intervint plus énergiquement et déclara qu'elle ne permettrait pas le passage du Danube aux troupes russes, et elle signa un traité d'alliance avec le Sultan. L'Autriche voulait qu'un traité de paix fut signé et se proposait comme médiatrice. Avec l'aide de la Prusse elle vainquit la résistance de la Tzarine, qui craignait une intervention austro-prussienne... Le roi de Prusse lui offrit de prendre en Pologne ce qu'on lui interdisait de prendre en Turquie. L'Autriche et la Prusse s'agrandissaient d'autant selon le principe de

(1) De la Jonquières, p. 380, op. cit.

(2) Driault, p. 53, op. cit.

l'égalité des parts. Ainsi ce fut la malheureuse Pologne qui contenta l'appétit de ces trois Puissances : Ce fut là le premier démembrement de la Pologne (15 Janvier 1772).

Une fois admis que la Russie ne prendrait pas un trop grand avantage en Turquie, on pouvait envisager des négociations de paix. Elles s'ouvrirent à Foscane en Moldavie. Mais les exigences des Russes, si elles semblaient acceptables aux Puissances étrangères, étaient trop grandes pour être acceptées par la Turquie. Les négociations se rompirent et la guerre reprit. Les Turcs attaquèrent avec une nouvelle vigueur ; le sultan Mustapha voulait des conditions de paix honorables. Mais Mustapha III mourut le 21 Septembre 1774 ; Abdul-Hamid lui succéda au milieu de grandes difficultés intérieures. Catherine, de son côté, avait fait de grands préparatifs pour venger les dernières défaites. L'armée ottomane, coupée de Varna où se trouvaient ses magasins, ne put résister plus longtemps et fut battue.

Le Sultan dut signer la paix à Kütchük-Kainardji, le 10/20 Juillet 1774.

Tandis que les Turcs, en plein désarroi, étaient venus à Kütchük-Kainardji avec le seul projet de sauver ce qu'ils pourraient de leur Empire les Russes avaient un plan longuement mûri. Dès 1770 le Conseil de l'Empire s'était réuni pour discuter des conditions de paix qu'on offrirait éventuellement à la Turquie. Le plan russe ne tenait pas compte des intérêts des Puissances occidentales : C'était un tort puisque nous avons vu que déjà en 1739 cette attitude lui avait aliéné toutes les sympathies qui s'étaient reportées sur la Turquie. La Tzarine devait bientôt se rendre compte qu'une solution écartant les autres Puissances n'était pas possible, et le

comte Panine, ministre de Catherine II, écrivait en 1771 : « En réalité nous éprouvons actuellement que l'Empire turc est le véritable membre du lien politique de toute l'Europe, et avant comme aujourd'hui il est impossible d'avoir affaire à la Porte sans que les autres ne soient amenés de par leurs intérêts à y prendre part (1)

Voici quel était le plan du Conseil de l'Empire : Premièrement rendre la Porte incapable de menacer la Russie en lui enlevant Azow, la grande et la petite Kabardah et en l'obligeant à reconnaître l'indépendance des Tartares. Deuxièmement une indemnité de guerre serait demandée à la Turquie puisqu'elle avait commencé les hostilités ; on évaluait cette indemnité à vingt-cinq millions de roubles, et comme garantie de paiement la Russie occuperait temporairement la Moldavie et la Valachie. Au cas où la Turquie refuserait, et en prévision d'une intervention possible de l'Autriche, la Russie se contenterait de la proclamation de l'indépendance de ces deux provinces. Troisièmement, et c'était là le point le plus important, celui sur lequel la Russie était décidée à ne pas céder : la Turquie devait lui accorder la libre navigation de la mer Noire et les mêmes droits pour le commerce russe que pour les nations les plus favorisées.

En Juillet 1772, à Fokchanie, la discussion de ce plan n'alla pas au-delà de la discussion sur l'indépendance des Tartares. Les Turcs ne voulaient accorder qu'une indépendance partielle. Les Russes la voulaient totale. L'accord ne se fit pas.

Des négociations s'ouvrirent à nouveau en Octobre

(1) Correspondance du comte Panine avec le comte Orloff, publiée dans les archives russes, 1880, N° 3, p. 235-236. (Cité par Mischeff, op. cit., p. 144).

1772 à Bucarest. La Russie cédaît au Sultan sur la question de la nomination du Khan des Tartares, elle admettait qu'il dut être agréé par le Sultan. En échange elle demandait à conserver Kertch et Yeni-Kaalé. Ces deux places, qui font communiquer le mer d'Azow avec le Bosphore, étaient considérées par les Turcs comme la clef de la mer Noire et même de Constantinople : accorder ces places aux Russes, c'était mettre l'Empire Ottoman en grand danger. La Porte résistait, et la France, et même l'Autriche qui jouait un double jeu, l'encourageaient dans cette résistance. Le 22 Mars les pourparlers furent rompus une fois de plus.

En date du 23 Mai 1774 une note du feld-maréchal Roumiantzoff au Grand-Vizir posait des conditions moins intransigeantes où, à la place de Kertch et de Yeni-Kaalé on ne demandait plus que la ville d'Oczakow avec le district jusqu'à Hadji-Bey. La Russie gardait Azow, mais en échange elle cédaît à la Porte la Moldavie, la Valachie et la Bessarabie. Pour la navigation la Russie s'engageait à n'avoir sur la mer Noire que des navires de commerce, mais elle demandait le droit de naviguer sur la mer Noire, à travers les Détroits et sur le Danube. Enfin pour les Tartares elle réclamait l'indépendance, mais le Sultan, en temps que Khalif des Musulmans, gardait ses droits sur eux.

Abdul-Hamid refusa ces conditions assez avantageuses et que la Tzarine ne proposait qu'en raison de la faiblesse où la mettait la révolte fomentée par Pougatcheff qui se prétendant Pierre III mit un moment son trône en péril. Le Sultan espérait gagner la guerre et écarter ainsi plus sûrement la Russie de la mer Noire.

Le traité de Kütchük-Kainardji (1774) fut la consécration de la défaite turque.

Les Russes obtenaient ce qu'aucune autre Puissance

n'avait pu obtenir jusque là : la liberté de naviguer sur la mer Noire (article xi du traité et article vi de la convention explicative signée à Ainali-Kavak).

Cette liberté se limitait aux navires de commerce et s'étendait de la mer Blanche à la mer Noire et au Danube.

La Porte s'engageait à permettre la navigation et le commerce russes aux mêmes conditions que les nations les plus favorisées telles que l'Angleterre et la France, et à étendre aux Russes les Capitulations accordées aux Anglais et aux Français.

La Russie obtenait encore Azow, Kertch et Yéni-Kalé et Kinbourn sur le Dniéper (article xx).

L'article III reconnaissait l'indépendance aux Tartares.

Enfin une série d'articles reconnaissait à la Russie le droit d'intervenir dans les affaires ottomanes sous le couvert de la religion.

Nous nous sommes longuement étendu sur le traité de Küтчük-Kainardji, et sur les négociations qui le précédèrent, car à partir de cette date les Russes sont installés sur la mer Noire, leur premier objectif est atteint, tandis que pour la première fois la Turquie est obligée de céder et de laisser un ennemi, dont elle ne peut plus ignorer les intentions, installé sur le chemin de sa capitale. De plus le traité contient une série de clauses qui préparent à la Russie les occasions d'intervenir dans les affaires ottomanes : ce sont les clauses des articles vii et suivants qui accordent aux Russes le droit de remontrances en faveur de la religion chrétienne et de ses églises. La Russie non-seulement prend le pas sur les autres Puissances en ce qui concerne la navigation en mer Noire mais elle s'ap-

prête à contrebalancer l'influence de la France en Orient.

Désormais la Turquie verra sa politique personnelle passer au second plan, son affaiblissement servira l'ambition de telle ou telle Puissance, on cherchera à la combattre où à s'en faire une alliée suivant des intérêts qui ne seront jamais les siens.

Le traité de Kütchük-Kainardji avait proclamé l'indépendance de la Crimée. Catherine II ne la respecta pas longtemps ; ses agents provoquèrent des troubles dans cette région ; le nouveau Khan appela la Tzarine à son secours (1783), Potemkine envahit la Crimée, et en 1784 la Tzarine déclara la province annexée à son Empire.

Abdul-Hamild déclara la guerre (Août 1787). L'Autriche, que liait à la Russie un traité d'alliance offensive et défensive, s'inquiéta de cette nouvelle avance des Moscovites et signa avec le Sultan le traité de Sistova (30 Décembre 1790). Les turcs, cependant, furent battus, mais la Prusse et l'Angleterre menaçant d'intervenir la Tzarine signa la paix de Jassy (9 Janvier 1792).

La Turquie abandonnait définitivement la Crimée à la Russie.

LE TRAITE ANGLO-TURC DE 1809 ET LA FERMETURE DES DETROITS

A la fin du XVIII^e siècle la Turquie se trouva aux prises à la fois avec un puissant ennemi à l'intérieur, le pacha d'Egypte Mehmet-Ali, et nouvel ennemi à l'extérieur : la France.

Affaibli par la révolte de Mehmet-Ali, éclairée sur les projets de Bonaparte en Egypte et voyant son Em-

pire menacé de tous côtés, la Turquie se tourne vers son ennemie d'hier, la Russie, pour demander son aide.

La Russie vit dans cette alliance avec la Turquie un moyen nouveau et plus sûr d'affirmer sa position dans les Balkans et de lutter contre la France.

L'Angleterre, qui se joignit bientôt à ces deux Puissances, continuait en Orient la lutte qu'elle poursuivait en Europe contre Bonaparte. La crainte de la politique française réunit ainsi ces trois Puissances.

Par la suite, la Russie renonçant à sa politique d'amitié avec la Turquie, voulut aider Napoléon dans sa lutte avec l'Angleterre et partager avec lui seul les dépouilles futures de l'Empire Ottoman. De ces guerres, de ces combinaisons diplomatiques plus ou moins habiles, ce fut l'Angleterre qui sortit victorieuse en signant avec la Turquie le traité de 1809 où en proclamant son respect du principe de la fermeture des Détroits elle imposait à la Turquie de le faire respecter par les autres Puissances et retirait à tous l'espoir ou la possibilité d'utiliser cette route.

Dans la guerre que l'Europe monarchique faisait à la France après la révolution de 1789, la Porte gardait la neutralité. A M. de Semonville que le Directoire envoya comme ambassadeur, on accorda que la Porte continuerait cette bienveillance et que la France jouirait toujours dans le Levant de ses antiques privilèges commerciaux.

Pendant ce temps le Directoire organisait l'expédition d'Egypte.

La Turquie, à l'annonce des préparatifs de la flotte française à Toulon, s'alarma. L'Ambassadeur de France expliqua qu'il ne s'agissait que d'aller mater les Mameluks qui se révoltaient une fois de plus.

La Turquie n'était pas la seule à suivre les mouvements de la flotte française. A Saint-Petersbourg on s'alarmait aussi : le traité de Campo-Formio conclu entre la France et l'Autriche avait donné à la France les îles Ionniennes ainsi qu'une partie de la Côte de l'Albanie, ce qui lui faisait une position très solide en Méditerranée. L'expédition partie de Toulon ne visait-elle pas à s'avancer à travers les Détroits jusqu'à la mer Noire ?

C'est pourquoi, et parant à toute éventualité, la Russie prépara sa flotte à Sébastopol et l'amena à l'entrée du Bosphore.

Quand la Turquie, devant le débarquement de Bonaparte en Egypte, fait appel à la Russie, la flotte russe est toute proche et n'a plus qu'à passer le détroit du Bosphore pour venir jeter l'ancre dans la baie de Büyükdéré.

Des pourparlers s'engagèrent aussitôt à Constantinople en vue d'une action commune. Le Sultan n'avait pas le choix et son rapprochement avec son ancienne ennemie s'explique assez facilement. La Russie trouvait à la fois dans cette alliance une occasion d'étendre le droit de passage aux navires de guerre et de se trouver seule à profiter de cet avantage en éliminant la France.

Un traité d'alliance peut procurer de plus grands avantages qu'une guerre de conquêtes. Le traité signé le 3 Janvier 1799 entre la Turquie et la Russie en est la preuve.

Le traité comportait une partie publique où ces deux Etats se promettaient aide et assistance contre tout ennemi commun pour défendre l'intégrité des possessions réciproques.

La partie secrète, plus intéressante, dévoile les véri-

tables vues de la Russie : la Russie s'engage à fournir à la Porte une flotte de douze vaisseaux de ligne et au besoin un corps d'armée de 75 à 80.000 hommes. En contre-partie la Porte « consentait pour cette fois seulement au libre passage des vaisseaux de guerre russes à travers le Bosphore et les Dardanelles ».

Paul 1^{er} obtenait ainsi ce que ni Pierre le Grand ni Catherine II n'avait pu conquérir : le passage des Détroits par la flotte militaire russe.

« Pour cette fois seulement » stipulait le traité, mais un précédent se créait ainsi, et la Russie avait l'espoir de transformer ce provisoire en définitif.

L'installation de Bonaparte en Egypte suscite encore une alliance importante : l'Angleterre conclut un acte d'union avec le Tzar (29 Décembre 1799) auquel la Porte accède le 3 Janvier suivant.

Voici le premier résultat du rêve de Bonaparte de conquérir à la France un empire en Orient : réunir la Turquie, qui lutte pour garder la maîtrise des Détroits, la Russie, dont l'espoir séculaire est de dominer en mer Noire et de s'ouvrir le chemin de la Méditerranée, et l'Angleterre qui depuis son installation aux Indes veut à tout prix dominer en Méditerranée.

Après l'échec de Bonaparte en Egypte le courant des alliances change de sens : ce n'est plus contre la France que la Russie va se dresser, mais contre l'Angleterre.

Les Anglais s'étaient rendus maîtres de Malte le 25 Septembre 1800 et leur politique en Méditerranée prenait une ampleur qui inquiétait le Tzar. C'est pourquoi il songe à se rapprocher de la France pour une politique commune en Orient. L'alliance avec la Turquie est déjà oubliée. Les navires de guerre russes ont saisi toutes les occasions de passer et de repasser les Détroits dans les deux sens ; ce qu'il faut maintenant à la Russie c'est

assurer cette situation. Le chancelier Rostopchine, dans son rapport sur la situation générale en Europe et sur la politique à suivre à l'égard de la Turquie propose le partage de ce pays, « malade incurable ». Avec une assurance parfaite il établit déjà les parts qui reviendront à chacun : A la France, l'Egypte, à la Russie la Moldavie, la Valachie, la Bulgarie, la Roumélie et enfin Constantinople et les Détroits, à l'Autriche (que la crainte de Bonaparte avait longtemps tenue à l'écart de toute politique orientale) la Bosnie, la Serbie et la Macédoine. La Grèce et les Iles seraient une république indépendante. On voit que dans cette fable la Russie se taillait la part du lion.

Ce projet date du 2 Octobre 1800. Dans l'hiver de 1800 à 1801 Bonaparte réussit une étroite alliance avec Paul 1^{er} qui, mécontent de sa participation à la deuxième coalition et nourrissant une vive admiration à l'égard du Premier Consul, était prêt à l'aider dans sa lutte contre l'Angleterre. Les projets des deux alliés sur l'Orient prirent de l'ampleur. Ce n'était plus seulement l'Empire Ottoman qui devait satisfaire leur ambition mais l'Inde, où ils espéraient atteindre plus sûrement les Anglais. Une expédition aux Indes fut réglée jusque dans ses moindres détails : les Franco-Russes devaient entreprendre la conquête de l'Inde vers la fin Juin 1801. L'assassinat de Paul 1^{er} arrêta ces projets.

La paix entre la France et la Russie ne fut signée que le 8 Octobre 1801, après la défaite du général Menou par les Anglais à Canope.

Celle avec la Turquie, après les préliminaires du 9 Octobre 1801 fut signée par le traité de Païre le 25 Juin 1802. La France restituait au Sultan l'Egypte évacuée, et les îles Ionniennes qui passaient sous le double protectorat du Sultan et du Tzar.

Le traité de Paris portait aussi que la France garantissait l'intégrité de l'Empire Ottoman et qu'elle obtenait la confirmation des Capitulations de 1740 ainsi que le droit de naviguer sur la mer Noire.

Alexandre 1^{er} revient à la politique d'alliance avec la Turquie. Napoléon essayait de réveiller les convoitises russes, de leur faire reprendre la lutte contre la Turquie : il espérait ainsi diviser la coalition sur la question d'Orient. Le comte Kotchoubey présenta un mémoire à Alexandre 1^{er} où se trouvaient décrites les deux attitudes possibles envers la Turquie : le démembrement de l'Empire Ottoman, avec l'aide de la France et de l'Autriche, ou la politique d'amitié avec la Porte.

Le Tzar choisit la deuxième solution qui correspondait davantage à ses vues. En Septembre 1801 il écrivait déjà au comte Rasoumovski, son ambassadeur à Vienne : « Un des principes fondamentaux de mon système politique consistera toujours à contribuer par tous les moyens à conserver cet Empire (la Turquie) dont la faiblesse et la mauvaise administration intérieure constituent des garanties précieuses de sécurité (1) ». Le refus de la Russie de suivre la France dans ses projets sur l'Empire Ottoman fit aussitôt changer la politique de Napoléon : au lieu de s'attaquer à la Turquie il essaya de s'en faire une alliée contre la Russie. A cet effet il envoie le général Sébastiani pour essayer d'entraîner la Porte dans la guerre contre la Russie. Sébastiani prit bien vite assez d'influence pour obtenir la destitution des voivodes de Valachie et de Moldavie, créatures du Tzar. De plus le Sultan Sélim ordonna la fermeture des Détroits au pavillon de guerre de la

(1) Instructions au comte Rasoumovski, du 10-22 septembre 1801. (Cité par Mischeff, op. cit., p. 212).

Russie (1) et restreignit le privilège qu'avaient les Grecs naviguant sous pavillon russe d'être considérés comme protégés russes. Les ministres favorables à la Russie furent renvoyés.

En réponse le Tzar exigea, par la voix de son représentant à Constantinople, le rétablissement des hospodars de Valachie et de Moldavie et le droit de libre passage à travers les Détroits pour les vaisseaux de guerre et les navires de commerce.

Les troupes russes, sous la direction du général Michelson, occupèrent les deux principautés. Le Sultan Sélim déclara la guerre le 30 Décembre 1806.

Cette alliance franco-turque n'était pas du goût de l'Angleterre.

Elle se rapprocha de la Russie qui se trouvant isolée (l'Autriche, par crainte de Napoléon, venait de lui refuser son aide) fut heureuse de retrouver son alliée de 1799.

La Russie fit savoir à Constantinople que ses intentions étaient pacifiques et que si la Porte voulait reconnaître les anciens traités elle était prête à retirer ses troupes des principautés danubiennes. Une dernière condition à la cessation des hostilités était le renvoi de l'ambassadeur de France. Sir Arbuthnot, ambassadeur d'Angleterre, insistait aussi pour que ces demandes fussent acceptées. Devant le refus de la Porte, l'ambassadeur anglais sans s'embarrasser de tractations diplomatiques essaya l'intimidation : les Détroits n'étant pas défendus il envoya chercher la flotte anglaise qui

(1) Ce droit de passage, accordé par le traité de 1799, avait été reconnu et renouvelé par le traité du 11-23 septembre 1805 qui renouvelait l'alliance de 1799 conclue pour huit ans deux ans avant la fin du traité.

croisait à l'entrée des Dardanelles et qui, forçant les Détroits, vint s'installer devant Constantinople.

Sir Arbuhnot remit alors au Grand-Vizir l'ultimatum suivant :

1°) Alliance de la Porte avec la Russie et l'Angleterre.

2°) Remise immédiate à l'Angleterre de la flotte ottomane, des forts et des batteries des Dardanelles.

3°) Cession de la Moldavie et de la Valachie à la Russie.

4°) Expulsion du général Sébastiani et déclaration de guerre à la France.

Constantinople, capitale de l'Empire, se trouvait ainsi sous la menace des canons anglais. Si l'amiral Duckworth avait attaqué plus rapidement, si la population ne s'était mise spontanément aux travaux de défense, entraînant dans son élan le gouvernement qui faiblissait déjà, s'en était fait de l'Empire Ottoman.

Ainsi, pour avoir négligé les fortifications des Dardanelles, pour avoir laissé tomber en ruines les forts qui les jalonnaient, le Sultan et ses ministres trouvaient l'ennemi à leur porte.

Nous avons dit plus haut comment on vit alors les Topdjis courir aux batteries, les Janissaites s'armer et surtout le peuple courir aux travaux de défense. Sébastiani suivait et poussait les travaux, ainsi que l'ambassadeur d'Espagne, le marquis d'Almenara, qui organisa une compagnie de canonniers espagnols.

Le résultat fut un miracle : au bout de cinq jours la ville était armée de neuf cents pièces de canon et dix vaisseaux étaient embossés à l'entrée du Bosphore. L'Amiral Duckworth, craignant de se voir couper le

chemin du retour, battit en retraite, non sans perdre au passage des Détroits une corvette et six cents hommes.

Défaite des Anglais devant Constantinople, défaite encore en Egypte où ils sont venus au secours des Mameluks contre la Sultan. Ces deux victoires turques sur l'Angleterre sont autant de succès pour Napoléon, mais la politique générale européenne va amener une fois de plus l'Empereur à abandonner la Turquie et à se rapprocher de la Russie.

A la suite de la victoire de Friedland (1807) le Tzar sollicita une entrevue de Napoléon. Cette entrevue eut lieu à Tilsitt où les deux empereurs signèrent un traité d'alliance. La France proposait sa médiation dans le conflit russo-turc, mais si la paix n'était pas signée dans les trois mois elle se rangerait du côté de la Russie. Reprenant les projets qu'il avait esquissés avec Paul 1^{er} Napoléon proposait que même au cas où la Turquie accepterait la médiation on procédait à un démembrement de l'Empire Ottoman.

Ce que Napoléon espérait de la Russie, en se rangeant ainsi à ses côtés, c'était qu'elle intervienne auprès de l'Angleterre pour lui faire signer la paix avec la France ou, à défaut qu'elle s'allie à lui pour lutter contre l'Angleterre. « C'est ainsi que poursuivant la paix avec l'Angleterre ou, pour être dans le vrai, la guerre à outrance contre ce pays, l'empereur Napoléon n'hésitait pas à sacrifier la Turquie. Il avait consenti à l'écoulement de cet Empire, il avait mis en avant l'idée du partage de cet allié traditionnel de la France, et en le faisant il n'avait en vue que l'Angleterre, il ne songeait qu'au moyen de mieux atteindre cette ennemie implacable » (1).

(1) Mischeff, op. cit., p. 225.

Le partage, aux yeux de la France, devait se faire sur la base de la mer Noire aux Russes et de la Méditerranée aux Français.

L'Ambassadeur de France à Pétersbourg, M. de Caulincourt, se mit en rapports avec Roumiantzoff pour négocier le partage. L'accord se fit facilement sur la péninsule des Balkans. Pour Constantinople et les Détroits, proie de grande valeur, la discussion se fit plus âpre. Le tzar voulait absolument cette ville et les Détroits, route de la Russie vers la Méditerranée et pour laquelle ses ancêtres luttèrent depuis toujours. On essaya d'un autre projet, qui laissait à la Russie la mer Noire et le Bosphore tout en la gardant loin de la Méditerranée, ce qui était le but de Napoléon : à la Russie le Bosphore, à la France les Dardanelles. « On discute longuement sur la presqu'île des Dardanelles qu'à cause de sa forme les deux interlocuteurs appelaient la langue de chat. Roumiantzoff offrait à la France, en échange des Dardanelles, l'Égypte, la Syrie, les échelles du Levant. Napoléon ne pouvait se résoudre à ouvrir la Méditerranée à la Russie ; il comprenait très clairement la gravité d'une telle concession ; il ne la fit pas (1) ».

Devant l'impossibilité d'un accord une nouvelle entrevue fut décidée entre les deux empereurs : elle n'eut jamais lieu.

Durant le temps que duraient les négociations un armistice non ratifié par la Russie suspendait les hostilités entre la Turquie et la Russie. La crainte de Napoléon était que la Russie ne mit son propre plan à exécution sans attendre que l'accord se fit avec la France. La Turquie cependant se méfiait des suites de

(1) Mischeff, op. cit., p. 236.

l'entrevue de Tilsitt ; se préparant à se défendre elle faisait venir des troupes d'Asie Mineure et les dirigeait vers le Danube. Les hostilités reprirent mais très vite le Tzar, qui craignait déjà une attaque de Napoléon, son associé d'hier, conclut la paix à Bucarest le 28 Mai 1811. L'Angleterre n'avait pas laissé passer cette période troublée sans essayer d'en tirer parti. Tandis que la Russie et la France poursuivaient à Tilsitt et à Pétersbourg les projets de démembrement de l'Empire Ottoman, l'Angleterre se rapprochait de la Porte.

La Turquie avait subi de terribles secousses : complot du Sheik-ul-Islam, des ulémas des Janissaires, déposition du Sultan Sélim (1808). Napoléon l'avait abandonnée, la laissant seule poursuivre la lutte contre la Russie et l'Angleterre. Constantinople était sans cesse menacée par les Russes. Il lui fallait un allié nouveau qui lui permit de reprendre haleine.

Les Détroits fermés uniquement depuis la décadence de l'armée ottomane par une barrière idéale : la règle du Droit public ottoman, avaient été forcés. Le Droit sans la Force ne pouvait donc se faire respecter. Les travaux élevés hâtivement lors de l'incursion anglaise de 1807 étaient insuffisants ; il fallait sérieusement armer les Détroits. Mais pour cela deux éléments étaient indispensables : du temps et de l'argent.

Voilà pourquoi, en 1809, la Porte signe un traité avec l'Angleterre par lequel elle élève une « forteresse diplomatique » (1) sur les Détroits.

L'article XI du traité dit : « Comme il a été de tous temps défendu aux vaisseaux de guerre d'entrer dans le canal de Constantinople, savoir dans le détroit des Dardanelles et dans celui de la mer Noire, et comme cette ancienne règle de l'Empire Ottoman doit être con-

(1) Mischeff, op. cit., p. 236.

servée, dorénavant, en temps de paix, vis-à-vis de toute Puissance quelle qu'elle soit, la Cour Britannique promet aussi de se conformer à ce principe ».

On a fréquemment exagéré, semble-t-il, la portée de cet article. On a affirmé que la règle de la fermeture des Détroits passait désormais du Droit public interne de la Porte dans le droit international. C'est là s'en tenir à la plus étroite des techniques juridiques.

La règle de la fermeture des Détroits a toujours été une règle de droit international (1), étant donné ceux auxquels elle s'imposait. Quand commence la décadence de l'Empire Ottoman d'autres Puissances — l'Angleterre en 1809 — viennent mettre leur force au côté de la faiblesse turque. Le traité de 1809 traduit, surtout, cette modification dans le rapport des forces respectives des diverses Puissances.

En résumé la règle est restée toujours une norme de droit des gens. Seules varient les forces chargées d'en assurer l'efficacité.

Le calcul de l'Angleterre est que les autres Puissances n'oseront plus s'attaquer aux Détroits, puisque par là même elles attaqueraient un principe qu'elle s'est engagée à respecter, et qu'elle pourra toujours forcer la Turquie à tenir l'engagement qu'elle a pris de tenir les Détroits fermés.

Pour la Turquie l'avantage est dans le fait que toute attaque contre les Détroits rangera l'Angleterre à ses côtés.

Mais la Porte perd du même coup son indépendance dans les Détroits. Avant le traité de 1809 elle pouvait ouvrir les Détroits à telle ou telle Puissance,

(1) Cf. sur ce point et en ce sens, Scelle « Précis de droit des gens », tome II, p. 319 et 328.

les fermer à qui bon lui, semblait : dorénavant elle doit des comptes à une Puissance étrangère. Pour assurer l'exécution de cet engagement qui n'avait pas d'effet sur les autres Puissances, la Turquie devait ou mettre les Détroits en état de défense ou bien obtenir le même engagement des autres Etats. C'est cette dernière solution qu'elle adopta.

Ce fut une erreur, car si par le traité avec l'Angleterre la Turquie obtenait un répit momentané elle ne devait pas tarder à voir sa souveraineté sur les Détroits s'effriter peu à peu, pour arriver au traité de Londres à voir une législation internationale s'établir sur cette région qu'elle avait jalousement gardée durant quatre siècles.

Par le traité de 1809 l'Angleterre croyait avoir définitivement fermé le passage des Détroits aux Russes. Elle comptait sans les événements de 1831-32 qui devaient amener à nouveau le triomphe de la politique russe.

Le Congrès de Vienne n'avait pas touché à la question d'Orient. Cependant Alexandre I^{er} n'avait rien abandonné de ses projets et en fondant la Sainte-Alliance il espérait amener l'Angleterre et l'Autriche à servir ses desseins en Orient. Il n'y parvint pas et eut recours à l'esprit de révolte des peuples Balkaniques. Pour affaiblir l'Empire Ottoman, composé de populations disparates, il provoqua et soutint les Serbes, les Roumains et les Grecs.

De 1812 (traité de Bucarest) à 1832 (traité d'Unkiar-Skelessi) l'Empire Ottoman se trouve aux prises avec la guerre étrangère et les luttes intestines : querelles religieuses avec les Wahabites, insurrection de la Serbie, révolte d'Ali-Pacha de Janina, guerre de l'indépendance grecque, guerre avec la Russie.

Le 14 Septembre 1829 était signée la paix d'Andrinople avec la Russie. Par ce traité étaient abolies les dernières entraves à la navigation commerciale dans les Détroits (1).

Nicolas I^{er}, successeur d'Alexandre I^{er}, hésita à ce moment sur la politique à suivre à l'égard de l'Empire Ottoman.

Fallait-il profiter de l'état de faiblesse où il se trouvait pour l'achever ? Si les révoltes intérieures continuaient et que l'Empire tombât de lui-même, quelle attitude prendrait la Russie ? On décida de ne pas pousser à la chute de l'Empire Ottoman. Des questions de partage se poseraient à ce moment et il se pouvait que la Russie ne fut pas la mieux servie.

D'autre part, si la débâcle avait lieu quand même, le but de la Russie devait être de défendre l'accès de la Mer Noire et d'empêcher une Puissance quelconque de s'y installer. Voilà donc quelle sera la nouvelle politique russe dans la question d'Orient : plus de guerres de conquêtes, la Turquie devant se maintenir comme une voisine moins dangereuse qu'une autre Puissance. Mais une politique d'influence toujours plus étendue afin d'arriver à une main mise occulte sur le Bosphore.

Pour commencer à s'attirer la confiance de la Turquie, la Russie lui accorde une réduction sur l'indemnité imposée par le traité d'Andrinople : elle renonce aussi à l'occupation des principautés Danubiennes stipulée au même traité.

Les exigences puis la révolte du pacha d'Egypte, Mehmet-Ali, donnèrent à la Russie l'occasion de témoigner son amitié nouvelle et d'en demander le prix. Elle signa avec la Turquie un traité d'alliance, le traité d'Unkiar-Skelessi, le 8 Juillet 1833.

(1) Recueil de Martens, Tome VIII, p. 147.

« Inspirée par le sincère désir d'assurer la stabilité et l'entière indépendance de la Sublime-Porte » la Russie s'engageait à lui fournir tous les secours de terre et de mer qu'elle réclamerait.

Jusqu'ici nous sommes en présence d'un simple traité d'alliance.

Mais comme le traité d'alliance de 1799, ce traité contenait une partie secrète qui avantageait grandement la Russie et qui, s'il était connu, pouvait susciter des complications européennes. L'article secret disait : « Comme l'empereur de Russie, voulant épargner à la Sublime Porte la charge et l'embarras qui résulteraient pour elle d'un secours matériel, ne demandera pas ce secours si les circonstances mettaient la Sublime Porte dans l'obligation de le fournir, la Sublime Porte à la place du secours qu'elle doit donner au besoin d'après le principe de la réciprocité devra borner son action en faveur de la Cour de Russie à fermer les Détroits des Dardanelles, c'est-à-dire à ne permettre à aucun bâtiment étranger d'y pénétrer sous aucun prétexte ».

On voit toute l'importance de cet article et la nécessité de le garder secret. C'est une violation du traité de 1809 : les Détroits, au lieu d'être fermés à toutes les Puissances sans exception s'ouvrent à la Russie seule. Evidemment on prévoit que ce ne sera que dans le cas où la Russie aurait besoin de l'assistance turque ; cependant l'inégalité de traitement, même si elle ne s'applique pas d'une façon générale (en temps de paix par exemple) est patente.

D'autre part la Russie se constitue une barrière gardée par la Turquie puisque celle-ci s'engage à ne laisser passer aucun navire d'une Puissance étrangère à travers les Dardanelles.

Le Traité d'Unkiar-Skelessi fut une victoire capitale de la diplomatie russe. L'Europe ne pouvait rester indifférente aux avantages accordées à la Russie.

Londres et Paris, dès qu'elles connurent la clause secrète, menèrent grand tapage. Le cabinet de Londres surtout se trouvait lésé dans sa politique de fermeture de la Méditerranée à la Russie, qu'elle croyait avoir assurée par le traité de 1809. Elle s'était engagée à respecter la fermeture des Détroits à condition que la Turquie fit respecter ce principe par les autres Puissances. Cette violation du traité lui donnait tous les droits. L'Angleterre proposa à la France d'aller brûler la flotte russe à Sébastopol. Une guerre paraissait imminente. Pour finir l'Angleterre et la France déclarèrent seulement ne pas reconnaître la convention d'Unkiar-Skelessi. De plus, l'Angleterre signa avec l'Autriche, le 3 Juillet 1838, une convention par laquelle elles garantissaient ensemble la libre navigation sur le Danube et la sécurité de leur commerce sur la mer Noire.

CHAPITRE II

Régime international

LA CONFERENCE DE LONDRES DE 1841

Le traité d'Unkiar-Skelessi ou, plus exactement, la clause secrète de ce traité, avait dressé les puissances occidentales contre la Russie. En effet, si les cabinets de Berlin et de Vienne avaient cru devoir, par une stricte habileté de tactique d'ailleurs, féliciter la diplomatie russe de son éclatant succès, les cabinets de Londres et de Paris firent entendre et à Constantinople et à Saint-Petersbourg, un langage des plus fermes.

Cette situation, jugée dangereuse par la Russie, devait amener cette dernière à rechercher un rapprochement soit avec la Prusse, soit avec l'Autriche d'autant plus que le tzar Nicolas était convaincu de l'écroulement prochain et définitif de l'Empire ottoman et désirait se trouver dans une forte position diplomatique au moment de cette chute qu'il croyait imminente.

Dans son désir d'entente la Russie se rencontra avec le chancelier d'Autriche, le Prince de Metternich. Ce dernier craignait vivement le danger révolutionnaire qu'il sentait en France et jusqu'en Angleterre et s'efforçait de constituer contre lui une alliance conservatrice dont la Russie lui paraissait devoir être le pivot. En outre il sentait que la monarchie des Habsbourgs, par

la diversité des races et des nationalités qu'elle réunissait sous son autorité, n'avait point une telle force qu'elle n'eût pas intérêt à se ménager le colosse du Nord contre des soulèvements possibles.

Une entrevue eut lieu dans une ville de Bohême à Munchengraetz. Une convention fut finalement signée qui portait la date du 18 septembre 1833.

Le préambule de cette convention austro-russe évoque « cet esprit de conservation qui préside à leur politique commune » (1). Les trois articles de la convention ne font qu'assurer l'application de ce principe au problème particulier de l'Empire ottoman.

D'après l'article premier, en effet, les Cours de Vienne et de Saint-Petersbourg s'engagent à « persévérer dans la résolution qu'elles ont prise de maintenir l'existence de l'Empire ottoman sous la dynastie actuelle, et à consacrer à ce but, dans un parfait accord, tous les moyens d'influence et d'action qui sont en leur pouvoir » (2).

L'article deux, déjà plus net, précise que les deux cours promettent « de s'opposer en commun à toutes combinaisons qui porteraient atteinte à l'indépendance de l'autorité souveraine en Turquie, soit par l'établissement d'une régence provisoire soit par un changement de dynastie. Si l'un ou l'autre cas venait à se réaliser, les deux Hautes Parties contractantes, non seulement ne se reconnaîtraient point un pareil ordre de choses, mais se concerteraient « sur les mesures les plus efficaces à adopter, en commun, afin de prévenir les dangers que le changement survenu dans l'existence de l'Empire ottoman, pourrait entraîner pour la sûreté et

(1) De Martens, op. cit., p. 444.

(2) De Martens, op. cit., p. 446.

les intérêts de leurs propres Etats, limitrophes de la Turquie » (1).

Quelle que soit la grande portée de ces déclarations communes, l'intérêt essentiel de la Convention résidait dans les articles secrets qu'elle contenait.

Le premier de ces articles visait Mehmet-Ali que l'on voulait à tout prix éloigner du trône des Sultans. Il y est dit : « Les Hautes Parties contractantes entendent appliquer spécialement au pacha d'Egypte les stipulations de l'article II de la Convention patente de ce jour, et Elles s'engagent expressément à empêcher d'un commun accord que, soit directement soit indirectement, l'autorité du pacha d'Egypte ne s'étende sur les provinces européennes de l'Empire ottoman » (2).

Le second article secret réglait d'une façon très imprécise l'attitude des deux cours au cas où malgré leurs désirs et efforts la Turquie viendrait à s'effondrer ». Les deux Cours Impériales n'agiraient que de concert et dans un esprit de solidarité pour tout ce qui concerne l'établissement du nouvel ordre de choses destiné à remplacer celui qui existe aujourd'hui... »

Le texte par son imprécision volontaire évitait de choisir entre la proposition russe visant à la constitution d'un Empire grec et les désirs du chancelier d'Autriche préférant la création de petits états indépendants. En somme la Russie perdait par cette convention le bénéfice du traité d'Unkiar-Skelessi puisqu'elle s'engageait à ne pas profiter seule de ses avantages et à se concerter dans tous les cas avec l'Autriche ; cependant cette convention lui assurait que l'Autriche ne se joindrait pas à l'Angleterre et à la France au cas d'une nouvelle complication en Orient.

(1) De Martens, op. cit., p. 447.

(2) De Martens, op. cit., p. 447 et 448.

L'Autriche tirait des Conférences de Munchengraetz un avantage plus certain que la Russie, comme le disait un auteur russe en 1887 : « En réalité ce n'est pas nous (les Russes) qui associons l'Autriche à nos besoins et à nos intérêts, mais c'est elle qui nous liait par les mains et par les pieds, se réservant une entière liberté d'action pour l'avenir (1).

Le 15 Octobre 1833, la Prusse se joignait à l'alliance Austro-Russe par le traité de Berlin.

Ces nouvelles alliances n'étaient pas faites pour rassurer les cabinets de Londres et de Paris qui se voyaient exclus par ces trois Puissances du règlement éventuel de la question d'Orient. La volonté de la Russie de s'emparer des clefs de la mer Noire ne faisait aucun doute. La France devait s'assurer la collaboration de l'Angleterre pour lutter contre ce projet, et vaincre la méfiance que sa partialité en faveur de Mehmet-Ali lui avait value à Londres.

Le second conflit Turquo-Egyptien donna à la France et à l'Angleterre l'occasion de démontrer que la question d'Orient ne pouvait se régler que par un accord général ne faisant à aucune Puissance une situation privilégiée aux dépens des autres.

La paix de Kütaya n'avait apaisé ni l'ambition de Mehmet-Ali ni l'irritation légitime du Sultan contre le Pacha rebelle.

L'Angleterre entretenait la rancune du Sultan Mahmoud, augmentant son influence aux dépens de la Russie dont les conseils de modération déplaisaient.

La Russie craignait, plus que toute autre chose, une nouvelle guerre de la Turquie qui l'obligerait, en vertu du traité d'Unkiar-Skelessi, à aider cette dernière. Ren-

(1) Tatichteff « Entretiens diplomatiques ». (Cité par Mischef, op. cit., p. 305.

seignée sur les dispositions de Londres et de Paris elle savait qu'elle déclancherait par cette action toutes les Puissances contre elle.

Cependant les armements en Turquie et en Egypte avaient repris et un conflit semblait imminent.

Lord Palmerston engagea des pourparlers avec la France pour éviter une entente entre les cabinets de Paris et de Pétersbourg que le cabinet du comte de Molé semblait envisager. Les gouvernements des autres Puissances semblaient aussi d'accord sur la nécessité d'éviter le développement de la puissance égyptienne. Lord Palmerston décida de demander une réunion des cinq Puissances avant même que n'éclata la guerre. « Nous voulons » écrivait-il « que les représentants des cinq Puissances se réunissent à Londres pour leur exposer la situation et leur soumettre un programme d'action combinée » (1). Le but était d'intimider le Sultan d'Egypte et de porter aide au Sultan en évitant l'intervention isolée de la Russie.

La Russie et l'Autriche ne trouvaient pas ce plan satisfaisant ; pour la Russie l'aide des Puissances au Sultan signifiait des flottes étrangères admises à traverser les Détroits ; or, depuis le traité d'Unkiar-Skelessi elle se montrait plus jalouse encore que la Porte du principe de la fermeture, sauf pour elle-même. De plus une armée autrichienne devant Constantinople pouvait signifier une annexion de cette ville par une autre Puissance.

Metternich, qui aimait à jouer les premiers rôles dans la politique européenne, acceptait le principe d'une conférence mais voulait que cette dernière se tint à Vienne.

(1) Dépêche de Palmerston à Lord Granville du 8 juin 1838, citée par Mischeff (op. cit., p. 325).

Pendant que se discutait le principe d'une conférence européenne les armées turques se mettaient en marché et au mois de Mai 1839 la guerre recommençait.

Des divergences de vues se manifestèrent aussitôt entre Paris et Londres : le gouvernement de Louis-Philippe n'était pas contraire à la conquête par l'Egypte de son indépendance ; le Cabinet de Londres y était fortement opposé. Mais ce qui pressait surtout c'était d'éviter que la Russie agisse seule.

Cependant la Russie hésitait encore sur le parti à prendre : D'une part ne pas agir en faveur de la Turquie c'était laisser le soin aux autres Puissances de régler la question. D'autre part agir seule en vertu du traité d'Unkiar-Skelessi c'était risquer la guerre avec toute l'Europe.

La rapide victoire des Egyptiens, la mort du sultan Mahmoud portaient la Turquie à traiter après la bataille de Nézib. Aux propositions raisonnables de la Sublime-Porte Mehmet-Ali opposa des exigences immenses : Il voulait conserver la Syrie, le vilayet et d'Adana et le Sandjak de Marach.

A ce moment intervint la note du 27 Juillet 1839, qui coupait court aux pourparlers directs entre la Turquie et l'Egypte.

Les représentants des Puissances réunis chez l'internonce avaient rédigé la note suivante : « Les soussignés, conformément aux instructions de leurs gouvernements respectifs, ont l'honneur d'informer la Sublime-Porte que l'accord entre les Puissances sur la question d'Orient est assuré, et qu'ils sont chargés de l'engager à s'abstenir de toute délibération définitive

sans leur concours, et à attendre l'effet de l'intérêt qu'elles lui portent » (1).

Des négociations s'ouvrirent à Londres. La Russie y délégua le baron de Brunnov en mission extraordinaire. A partir de ce moment la Russie fait tout son possible pour diviser la France et l'Angleterre. A Londres l'opinion était très favorablement impressionnée par la participation russe sur laquelle on ne comptait pas beaucoup, d'autant plus que la Russie semblait être en outre prête à renoncer au traité d'Unkar-Skelessi qui avait provoqué l'inimitié anglaise.

Le baron de Brunnov se déclarait prêt à se ranger aux vues du Cabinet anglais sur la Turquie et sur l'Égypte, et envisageait cette collaboration sans le concours de la France.... « Tout en reconnaissant l'avantage d'avoir la France avec soi, le Tsar, personnellement, préférerait qu'elle fut laissée en dehors » (2).

En France, cependant, le mouvement en faveur de Mehmet-Ali continuait sans que le gouvernement se rendit compte qu'il s'aliénait ainsi l'Angleterre et faisait le jeu de la Russie.

Le Cabinet de Londres fit pourtant une concession à la France en consentant à la cession héréditaire de l'Égypte et du pachalik de Saint-Jean d'Acre, mais on se montrait fort obstiné à Paris et l'on voulait la vic-

(1) D'après Mischeff (op. cit., pages 349 et 350), le représentant de la Russie à Constantinople signa la note sur les instructions de l'ambassadeur russe à Vienne. Le jour même de la signature, Pétersbourg lui envoyait des instructions contraires qu'il ne put naturellement recevoir à temps. La Russie s'était réjouie des négociations directes qui rendraient inutiles le concert des Puissances.

(2) Thureau-Dangin : « Histoire de la Monarchie de Juillet » Tome IV, p. 71.

toire complète de Mehmet-Ali. De tous côtés, cependant, on avertissait la France. Metternich donnait ainsi son avis à M. de Saint-Aulaire, ambassadeur à Vienne : « Je ne sais trop que vous en dire, parce que j'ignore ce qui conviendra à Lord Palmerston. Mais j'ose vous répondre que la difficulté ne viendra pas du côté de l'empereur Nicolas. Il est puéril d'imaginer qu'il ait commencé ces négociations sans vouloir les mener à bien. D'ailleurs, sur cette question de Détroits où vous le croyez inflexible, il a pris son parti depuis longtemps. La plus grosse de vos fautes est assurément votre division avec l'Angleterre. Si vous êtes encore à temps pour la réparer, ne perdez pas un moment. Vous courez chaque jour le risque d'apprendre qu'on vous a mis en dehors de l'affaire d'Orient, et qu'on va faire sans vous ou contre vous ce qu'on n'aura pu faire avec vous. . . . Nous donnerons les mains à ce qui aura été convenu à Londres et vous n'aurez plus que l'alternative d'assister à l'exécution rigoureuse du client que vous voulez protéger, ou de le défendre en ayant toute l'Europe contre vous » (1).

Au mois de Janvier 1840, Lord Palmerston communiquait à l'ambassadeur de France à Londres le plan de la Russie.

Ce plan envisageait une marche de Mehmet-Ali sur Constantinople, auquel cas la flotte russe franchirait le Bosphore et serait chargée de la défense de Constantinople au nom de l'Europe. Chaque Puissance aurait le droit d'envoyer deux ou trois bâtiments dans la mer de Marmara. Une fois la soumission de Mehmet-Ali obtenue « la Porte rentrera en pleine et immuable possession du droit de clôture des deux détroits à tous les

(1) Cité par Mischeff (op. cit., p. 365).

pavillons européens. Ce droit sera également et formellement consacré en principe dans la convention à intervenir à Londres préalablement à toute action en Orient » (1).

L'Angleterre opposa à ce projet un contre-projet par lequel le traité serait conclu non plus seulement entre les cinq puissances mais entre elles et la Porte. De plus la situation à faire à Mehmet-Ali était laissée dans le vague dans le but de gagner du temps et d'amener la France à s'associer aux Puissances.

Le Cabinet de Paris restait sourd. Mieux encore : il rappela l'ambassadeur à Londres qu'on trouvait trop disposé à une entente avec l'Angleterre et on le remplaça par Guizot qui partageait les vues de son gouvernement. Une fois sur place, celui-ci revient de son aveuglement : il comprit la nécessité de faire des concessions à l'Angleterre et de participer à l'accord sur la question d'Orient, essaya de persuader Thiers de l'urgence qu'il y avait à prendre une décision. Mais le chef du Gouvernement français ne voulait que gagner du temps dans l'espoir de voir le Sultan et le pacha d'Egypte arriver à une solution en dehors des Puissances. La disgrâce d'Hosrev pacha, l'ennemi implacable de Mehmet-Ali, laissait un espoir d'arrangement direct entre la Turquie et l'Egypte.

A Londres cependant tout le monde s'ingéniait à faire des concessions à la France : On offrait l'Egypte à titre héréditaire, la Syrie en viager, le pachalik d'Acre. On alla même jusqu'à offrir le partage de la Syrie et la forteresse d'Acre ajoutée au pachalik. Thiers déclarait toutes ces propositions inacceptables pour le pacha d'Egypte auquel il n'en faisait même pas part.

(1) Dépêche du 5 janvier 1840, citée par Mischeff (op. cit., p. 167).

Quand Lord Palmerston apprit que la politique de la France allait triompher et qu'un arrangement pouvait intervenir directement entre la Turquie et l'Egypte, il n'eut plus qu'un but : faire aboutir les négociations de Londres avant celles de la Porte, et déjouer ainsi le plan français.

La Convention entre les quatre Puissances fut signée à Londres le 15 Juillet 1840 (1).

Le préambule de la Convention insistait sur le fait que les quatre Puissances n'intervenaient que sur la demande du Sultan et pour rester fidèles à la note du 27 Juillet 1839. Leur but était de veiller à l'intégrité et à l'indépendance de l'Empire ottoman dans l'intérêt de l'affermissement de la Paix en Europe.

L'article premier déclarait que les quatre Puissances s'étaient mises d'accord avec le Sultan sur les conditions qui seraient offertes à Mehmet-Ali et qu'elles agiraient en parfait accord pour déterminer ce dernier à se conformer à cet arrangement.

Le deuxième article prévoyait le cas où le pacha d'Egypte refuserait de se soumettre, auquel cas, et sur réquisition du Sultan, les quatre Puissances se mettraient d'accord pour lui imposer cet arrangement. En attendant et toujours sur réquisition de ce dernier, les forces des quatre Puissances alliées à celles du Sultan couperaient les communications de l'Egypte avec la Syrie.

Le troisième article mentionnait les mesures qui prendraient les Puissances si le pacha d'Egypte menaçait Constantinople. Les forces des Puissances, toujours sur réquisition du Sultan, mettraient les Détroits et la

(1) Recueil de Martens, Tome XII, pages 130 et suivantes.

capitale à l'abri de toute agression. Ces forces devraient se retirer simultanément aussitôt leur but atteint.

L'article quatre établit la reconnaissance par les quatre Puissances de la règle de fermeture des Détroits : « Il est convenu que cette mesure (dont parle l'article 3) ne dérogera en rien à l'ancienne règle de l'Empire ottoman, en vertu de laquelle il a été de tout temps défendu aux bâtiments de guerre des Puissances étrangères d'entrer dans les Détroits des Dardanelles et du Bosphore ».

Le Sultan s'engageait à maintenir cette règle tant que la Porte se trouverait en paix et de n'admettre aucun bâtiment de guerre étranger dans les Détroits, tandis que les quatres Puissances contractantes s'engageaient à se conformer à ce principe (1).

Un protocole réservé ordonnait l'exécution de l'article II de la convention sans attendre les ratifications des différents gouvernements, vu l'urgence de la situation.

Le gouvernement français, quand il connut la convention qui avait été signée sans sa participation, ne cacha pas son irritation. Au lieu de l'appui moral que lui demandait Lord Palmerston la France se retrancha dans un isolement orgueilleux et commença des préparatifs militaires. Les Puissances s'inquiétèrent, tâchèrent de se rapprocher de la France. Le duc de Wellington déclara à l'ambassadeur de France au cours d'une

(1) Un acte séparé posait les conditions à Mehmet-Ali. L'article 1^{er} faisait promesse à Mehmet-Ali de l'administration héréditaire de l'Egypte et l'administration viagère du pachalik d'Acre. Cette proposition ne devenait définitive que si le Pacha l'acceptait dans les dix jours de la notification. S'il n'acceptait pas, le Sultan lui retirait l'administration du Pachalik d'Acre et ne lui accordait que celle de l'Egypte à titre héréditaire. Au bout d'un nouveau délai de dix jours si l'acceptation

réception de la Reine : « Moi, j'ai une ancienne idée politique bien simple, mais bien arrêtée, c'est qu'on ne peut rien faire dans le monde pacifiquement qu'avec la France. Tout ce qui se fait sans elle compromet la Paix. Or, on veut la paix ; il faudra donc s'entendre (1).

Comme l'opinion en France continuait à voir en Mehmet-Ali un héros et lui était toujours favorable, et comme la convention de 1840 apparaissait comme un désastre pour la France (III) dont elle devait se tirer avec son honneur national intact, on convient de signer un nouveau traité basé sur la nécessité de maintenir l'indépendance et l'intégrité de l'Empire ottoman.

C'est la proposition que fit le roi de Belgique qui travaillait à rapprocher Londres et Paris.

Lord Palmerston ralentit ces nouvelles négociations. Il voulait en effet qu'auparavant Mehmet-Ali fut réduit à merci. Le Pacha d'Égypte refusa les conditions de la convention. Le 14 Août, mettant en œuvre le protocole réservé, des bâtiments anglais, turcs et autrichiens arrivèrent à Beyrouh. Le Pacha voulut alors accepter ce qu'il venait de refuser, mais il était trop tard. Le Sultan proclama la déchéance de Mehmet-Ali et l'escadre alliée vint à Alexandrie menacer l'Égypte. Mehmet-Ali se soumit et accepta les conditions qu'on lui offrait.

ne survenait pas, le Sultan reprenait toute sa liberté d'action suivant ses intérêts et les conseils que ses alliés pourraient lui suggérer (article 7).

Les articles 3 et 4 obligeaient le Pacha à restituer la flotte ottomane et à payer tribut.

L'article 5 disait que l'Égypte continuait à faire partie de l'Empire ottoman. Tous les traités et lois de l'Empire ottoman continueraient à s'y appliquer comme dans les autres parties de l'Empire.

(1) Cité par Mischeff (op. cit., p. 391).

(2) « C'est le Waterloo de la diplomatie » s'était écrié Larmartine.

Le Sultan, par un Hatti-Sheriff, lui concéda l'administration héréditaire de l'Égypte : le pacha devait renvoyer la flotte ottomane et renoncer à toutes ses possessions en dehors de l'Égypte.

Le traité du 15 Juillet 1840 atteignit ainsi son but. Le 5 Mars 1841 les quatre Puissances déclarèrent les pourparlers clos.

L'Angleterre sortait grande victorieuse de ces divers événements : Elle avait réduit la puissance naissante de l'Égypte, évitant une rivale possible en Méditerranée ; elle avait amené la Russie à renoncer au traité d'Unkiar-Skelessi ; et l'article IV de la convention de 1840, reprenait les termes mêmes du traité de 1809 que la Russie avait modifié pour elle-même par le traité d'Unkiar-Skelessi. Elle avait amoindri la France et anéanti les projets secrets que depuis Bonaparte celle-ci nourrissait peut-être sur l'Égypte, et diminué à son profit l'influence française en Orient.

On se rappelle que le roi Léopold de Belgique avait proposé, puisque la France ne pouvait être partie à la Convention de 1840, de mettre en œuvre un nouveau traité auquel elle prendrait part et qui réglerait des questions plus générales ; il serait basé sur l'intégrité et l'indépendance de l'Empire ottoman. La chute du Cabinet Thiers facilita les négociations. La France signa avec les autres Puissances la convention générale sur la clôture des Détroits le 13 Juillet 1841.

Cette Convention porte le titre de : « Convention destinée à garantir la fermeture des Détroits des Dardanelles et du Bosphore aux bâtiments de guerre de toutes les nations ».

Guizot avait proposé qu'on réglât par cette convention des questions d'ordre général ayant un intérêt européen : La clôture des deux Détroits, la reconnais-

sance du « statu-quo » de l'Empire ottoman dans son indépendance et son intégrité, les garanties qu'on devait obtenir de la Porte pour les chrétiens de Syrie, certaines stipulations en faveur de Jérusalem, certaines stipulations de liberté pour les routes commerciales à travers l'isthme de Suez à travers la Syrie et l'Euphrate.

Pour Lord Palmerston seule la question de la fermeture des Détroits devait faire l'objet de la convention. Les stipulations relatives aux routes lui semblaient inutiles car chaque pays avait déjà des traités de commerce à ce sujet. La question de l'inviolabilité et de l'intégralité de la Turquie risquait d'éloigner les Russes et de les empêcher de signer la Convention.

Finalement, et sans faire de l'inviolabilité et de l'intégralité de la Turquie un article séparé, on effleura le problème dans le préambule du traité par une formule de politesse à l'égard du Sultan. « Leurs dites Majestés, voulant attester cet accord en donnant à S.H. le Sultan une preuve manifeste du respect qu'Elles portent à l'inviolabilité de ses droits souverains, ainsi que de leur désir sincère de voir se consolider le repos de son Empire. . . . ».

Ce prétendu respect des droits souverains du Sultan se manifestait dans l'article I qui n'aboutissait à rien moins qu'à établir pour les Détroits un régime que le Sultan n'était plus libre de changer ! Voici en effet le texte de cet article I : « S.H. le Sultan, d'une part, déclare qu'il a la ferme résolution de maintenir le principe invariablement établi comme ancienne règle de son Empire et en vertu duquel il a été de tout temps défendu aux bâtiments de guerre des Puissances étrangères d'entrer dans les Détroits des Dardanelles et du Bosphore, et que, tant que la Porte se trouvera en paix,

Sa Hautesse n'admettra aucun bâtiment de guerre étranger dans lesdits Détroits. Et Leurs Majestés, d'autre part, s'engagent à respecter cette détermination du Sultan, et à se conformer au principe au-dessus énoncé».

L'article II enlève les doutes qui pourraient subsister quant aux «droits souverains» du Sultan : «Il est entendu» y est-il dit «qu'en constatant l'inviolabilité de l'ancienne règle de l'Empire ottoman mentionnée dans l'article précédent le Sultan se réserve, comme par le passé, de délivrer des firmans de passage aux bâtiments légers sous pavillon de guerre, lesquels seront employés, comme il est d'usage, au service des légations des Puissances amies». (1)

On voit que la contradiction est absolue entre le préambule par lequel les Puissances déclarent respecter les droits souverains du Sultan et ces deux articles. Si le Sultan conservait la souveraineté sur les Détroits, l'accord des cinq Puissances pourrait être considéré comme une simple garantie au cas où l'une d'elles ne respecterait pas le régime de fermeture des Détroits. Le Sultan garderait alors le droit d'ouvrir les Détroits à qui bon lui semble comme au temps de la Puissance de l'Empire ottoman. Il n'en est rien, et si les Puissances s'engagent c'est en contre-partie d'un engagement du Sultan de ne pas modifier cette règle et de ne faire d'exception à l'égard de quiconque. Le Sultan n'a plus d'autorité personnelle sur les Détroits : l'article II du traité de 1841 le précise quand il dit que le Sultan se réserve d'accorder des Firmans de passage aux bâtiments des Légations. C'est le seul droit qui lui reste. Le traité de 1841, quoiqu'en dise son préambule, est

(1) Art. 11 de la Convention. (Voir Martens, op. cit., Tome XII, page 158).

bien une atteinte à l'autorité et à la souveraineté de la Porte.

Si la Porte y a consenti c'est d'abord sous la pression des circonstances. Elle avait besoin de l'aide des Puissances pour se soustraire à la fois aux dangers que Mehmet-Ali faisait courir à l'Empire et aux tiraillements qu'elle subissait de chacune des Puissances tour à tour. C'est aussi et surtout parce qu'affaiblie par les luttes intérieures, diminuée dans sa force militaire, elle n'était plus en état d'assurer par elle-même la police des Détroits.

La Porte avait donc intérêt, même au prix d'une diminution de sa souveraineté, de voir garantir la fermeture des Détroits.

L'intérêt des Puissances exigeait aussi l'assurance qu'elles seraient toutes soumises au même traitement, afin de ne pas voir se renouveler un traité comme celui d'Unkiar-Skelessi. Même la Russie trouvait un avantage dans la convention de 1841 : la fermeture des Détroits lui donnait l'assurance qu'aucune flotte étrangère ne pourrait venir la menacer en mer Noire et qu'aucune Puissance ne prendrait la place privilégiée qu'elle avait occupée elle-même avec le traité d'Unkiar-Skelessi.

La Convention de Londres se distingue donc à plusieurs points de vue des traités antérieurs qui avaient été conclus au sujet des Détroits.

Il se trouve que cette Convention applique aux Détroits la règle qui avait toujours été celle du Droit Public Ottoman, mais là s'arrête la ressemblance avec le droit qui l'a précédée.

Jusqu'à 1841 la règle émane de la souveraineté tur-

que qui peut y apporter telles exceptions qu'elle juge opportunes.

Le traité d'Unkiar-Skelessi qui accordait à la flotte russe le droit de passer les Détroits avait été conclu en vue d'une situation strictement indiquée (l'aide à porter à la Turquie) en dehors de laquelle il ne s'appliquait pas. Il suffisait que la Turquie ne fasse pas appel à la Russie pour supprimer ce droit. De même la Turquie s'engageait à fermer les Détroits aux autres Puissances dans le cas où la Russie serait attaquée, mais dans ce cas seulement. La souveraineté de la Porte restait donc entière en dehors de ces deux cas. Dans le traité Anglo-Turc de 1809 il n'était pas davantage porté atteinte à cette souveraineté. En somme la Porte était sûre de l'engagement de l'Angleterre dans la mesure où elle le voulait, c'est-à-dire que si elle ouvrait les Détroits à d'autres Puissances l'Angleterre était déliée de son engagement.

Mais à partir de 1841, cette possibilité de réglementation unilatérale disparaît à titre définitif et désormais c'est du concert européen et de l'entente des diverses grandes puissances que sortira le régime à appliquer aux Détroits.

La Convention de Londres, par contre impose à la Turquie une obligation « générale et permanente » — selon l'expression de Mischeff (1) — qui retire à la Porte la souveraineté sur les Détroits. La Porte s'engage à ne pas modifier la règle des Détroits à l'égard d'une Puissance en particulier, mais de même chacune des Puissances dépend de toutes les autres : elles forment un tout qui ne peut s'engager ou se dégager séparément.

(1) Voir Mischeff, op. cit., p. 413.

C'est en cela que l'on peut parler d'une législation internationale. C'est en somme une loi faite par les grandes Puissances qui impose le régime des Détroits.

LE CONGRES DE PARIS DE 1856.

La Convention de 1841 n'avait pas satisfait la Russie, ou du moins les satisfactions qu'elle espérait en tirer lui parurent vite illusoires. Le gouvernement russe avait signé cette Convention en partie par haine de la France et de Louis-Philippe, en partie aussi parce que la conviction s'était établie que la Russie ne pouvait résoudre le problème des Détroits à son seul profit — comme elle l'avait fait par le traité d'Unkiar-Skelessi — sans attirer l'inimitié des autres Puissances. Elle espérait aussi que la mer Noire deviendrait par le fait de la fermeture des Détroits un lac Russo-Turc où elle dominerait facilement et où sa flotte se trouverait à l'abri.

Cependant on s'aperçut très vite à Saint-Petersbourg que le principe de la fermeture ne faisait qu'enfermer la flotte de la mer Noire en temps de paix. Cette flotte se trouvait à l'abri quand elle courait le moins de dangers. En effet, la Convention de 1841 stipulait que la Turquie n'admettrait aucun bâtiment de guerre étranger dans les Détroits tant qu'elle serait en paix avec les Puissances. La fermeture n'existait donc pas pour le temps de paix et pour le temps de guerre : on pouvait par suite supposer que si la Turquie était un jour en guerre avec la Russie elle pouvait laisser passer des flottes étrangères venues pour lui porter secours, de même, d'ailleurs, quelle pouvait faire appel à la Russie pour l'aider contre une Puissance occidentale.

De plus, le Tzar était loin d'avoir renoncé à ses prétentions sur les Détroits et à une influence prépondérante dans l'Empire ottoman. A Saint-Petersbourg on attendait la première occasion, on était même prêt à la provoquer pour reprendre ces anciens projets.

Le moment choisi fut celui où l'Europe était encore toute secouée par la crise de 1848. Le prétexte fut la querelle des Lieux-Saints.

Le clergé grec et le clergé latin se disputaient la garde des Lieux-Saints. Le clergé latin arguait de ses titres de propriété plus anciens. La France vint l'appuyer en invoquant l'article 33 des Capitulations accordées par la Porte en 1740. On pensa trouver une solution en confiant à une commission mixte le soin d'examiner les titres de propriété, la Porte voulant garder la plus stricte neutralité dans ce conflit.

La Russie, qui s'était toujours posée en protectrice des orthodoxes, intervint. Si la France invoquait les Capitulations, la Russie, elle, fondait son action sur le traité de Kütchük-Kainardji.

Le Tzar envoya à Constantinople un négociateur énergique, le Prince Menchikow, qui devait à la fois régler l'affaire du Monténégro (1) et celle des Lieux-Saints. En réalité l'envoyé russe avait surtout une mission secrète à remplir : Il s'agissait d'amener la Porte à signer une convention qui assurerait à la Russie des droits sur les populations chrétiennes de l'Empire ottoman. Le Sultan et les ministres Turcs refusèrent de si-

(1) La possibilité de l'établissement de la dynastie des Péetrovitch sur le trône du Monténégro avait inquiété la Turquie, qui avait ordonné la marche d'une armée sur ce pays. La Russie voulait faire des démarches en faveur de Danilo Péetrovitch, mais plus prompte, la cour d'Autriche était intervenue et avait obtenu satisfaction de la Porte. (Voir Mischeff, op. cit., p. 436).

gner un tel acte qui permettrait à la Russie d'intervenir à tout propos dans l'administration de l'Empire. Les ambassadeurs des autres Puissances appuyaient très fortement l'attitude de la Porte.

Le 22 Mai 1853 le Prince Menchikow rompit les négociations et quitta Constantinople.

Les efforts de la Russie n'avaient pas laissé d'inquiéter l'Europe. Les ministres Turcs, devant l'attitude de l'envoyé russe, avaient dès le début compris que la Russie cherchait la guerre et avaient demandé aux ambassadeurs de France et d'Angleterre de faire venir leurs flottes dans les eaux du Levant.

La Porte, le cabinet français et le cabinet anglais étaient prêts à accorder satisfaction à la Russie sur la question des Lieux-Saints mais manifestaient la plus nette hostilité au projet de protectorat russe sur les chrétiens d'Orient.

La Russie n'hésita pas alors à préparer ses troupes pour occuper la Moldavie et la Valachie. Elle envoya cependant avant de passer aux actes une note à Réchid Pacha lui demandant de signer la note que le Prince Menchikow lui avait présentée, sans quoi la Russie procéderait à l'occupation immédiate des principautés danubiennes.

Réchid Pacha refusa de signer comme ses prédécesseurs mais proposa de continuer les négociations pour aboutir à une solution qui ne portât pas atteinte à l'indépendance du Sultan. En réponse les troupes russes franchirent le Pruth le 22 Juin 1853.

Peu après des bâtiments anglais et français traversaient les Détroits et entraient dans la mer de Marmara.

Londres et Paris flétrissaient l'attitude Russe. Non seulement l'occupation des principautés en temps de

paix était considéré comme un acte de piraterie, ainsi que le déclara Lord Clanricard, (1) mais en outre la Russie contrevenait par son action au principe de l'inviolabilité et de l'intégrité de la Turquie inscrit dans le traité de 1841.

Le 4 Octobre 1853, la Turquie déclara la guerre à la Russie.

Aussitôt le Tzar publia un manifeste, par lequel il invitait le peuple russe à se lever pour la guerre sainte contre les Turcs.

Mais au même moment le comte de Nesselrode, qui craignait l'impression que pouvait faire en Europe cette soi-disant croisade entreprise par la Russie, se déclarait prêt à poursuivre les négociations pour l'arrangement de cette question. L'autriche, qui ne craignait rien tant que d'être obligée de prendre une attitude pour ou contre la Russie, proposa la médiation des Puissances occidentales.

Le 5 Décembre 1853 on établit un protocole qui marque bien la position des Puissances à l'égard de la Russie : L'intégrité des frontières ottomanes ne doit pas être mise en cause. De même la Russie ne doit espérer aucune extension des droits de protection sur les chrétiens d'Orient que des traités antérieurs lui auraient concédés.

De son côté la Turquie, par la note du 31 Décembre 1853, posait les conditions de paix suivantes : Evacuation des principautés danubiennes, — Renouvellement des traités avec la Russie, — Confirmation des privilèges des sujets chrétiens du Sultan octroyés par le Padichah, — Ajouter au traité de 1841 que la Porte

(1) Voir Mischeff, op. cit., p. 447.

participerait à la solidarité qui liait les Puissances européennes.

Sur ces entrefaites, la flotte turque avait été complètement détruite à Sinope (Novembre 1853). La France et l'Angleterre décidèrent alors d'intervenir et envoyèrent leurs flottes en mer Noire. Elles conclurent une alliance offensive et défensive avec le Sultan et posèrent à la Russie un ultimatum, l'invitant à évacuer les Principautés Danubiennes dans le plus bref délai. La Russie ne répondit pas à cet ultimatum, et la France et l'Angleterre lui déclarèrent la guerre.

L'Autriche, qu'inquiétait l'occupation des Principautés danubiennes, voulait se joindre aux deux Puissances occidentales non sans s'être assuré le concours de la Prusse. L'Autriche et la Prusse adhérèrent par le protocole du 9 avril 1854 aux conditions de paix qui avaient été posées à la Conférence de Vienne et signèrent entre elles le traité du 20 Avril 1854, par lequel elles se garantissaient l'intégrité de leurs possessions et décidaient d'envoyer une sommation à la Russie pour demander l'évacuation des Principautés Danubiennes.

Au mois d'Août 1854 les troupes russes évacuaient les Principautés. La Prusse se détache aussitôt de l'Autriche, désirant conserver toute sa liberté d'action, et cette dernière n'eut plus qu'à s'allier à la France et à l'Angleterre. Le traité du 2 Décembre 1854, qui contenait une clause offensive, consacre cette alliance.

Les Alliés jugèrent le moment venu de commencer les négociations de paix. Le comte de Buol convoqua une conférence à Vienne. De cette conférence, à laquelle la Prusse refusa de participer, sortirent les « quatre points » qui étaient la condition « sine qua non » de la Paix, car ce n'est qu'après l'acceptation par

la Russie de ces quatre points que pouvaient s'ouvrir les négociations de paix.

Ces quatre points ne faisaient que reproduire l'essentiel du protocole du 5 décembre 1853, et des conditions de la Porte du 31 Décembre adoptés le 13 Janvier 1854 à la Conférence de Vienne. Le 2 Février 1854 la Russie avait refusé d'accepter ces conditions. La nouvelle tournure prise par les événements l'obligea cette fois à les admettre comme base des nouvelles négociations.

Au cours des négociations qui eurent lieu à Vienne, la Russie essaya par deux propositions en apparence contradictoires d'obtenir la main-mise sur les Détroits.

Les Alliés avaient proposé la neutralisation de la mer Noire ou la limitation des forces navales russes dans cette mer.

Le délégué français Drouin de Lhuys qui penchait vers la première solution proposait l'arrangement suivant :

« 1^o) La Russie et la Turquie n'auront point de bâtimens de guerre dans la mer Noire, non plus que dans la mer d'Azow.

« 2^o) Les ports des deux Etats sur la mer Noire et et sur celle d'Azow seront uniquement ports de commerce.

« 3^o) Les Puissances étrangères pourront y avoir des consuls.

« 4^o) Il n'y aura pas de rassemblements de troupes menaçants pour la sécurité de l'un ou de l'autre des deux Etats limitrophes.

« 5^o) Les Puissances alliées, France, Angleterre et Autriche, feront entrer leurs forces navales dans la mer Noire, par les Détroits, si les clauses du traité sont violées.

« 6°) Les deux Puissances riveraines de l'Euxin pourront avoir des bâtiments légers pour la police de la mer et des côtes, et des navires non armés exclusivement appropriés au transport des troupes ».

Au cas où ce plan n'aurait pas l'appui des autres Puissances et en particulier de l'Autriche le délégué français avait préparé un autre projet, basé non plus sur la neutralisation de la mer Noire mais sur la limitation des forces navales russes et turques dans la mer Noire.

Le Prince Gorchakoff présenta le 21 Avril 1855 un contre-projet : Ouverture des Détroits à tous les pavillons de guerre, liberté de navigation sur la mer Noire pour les vaisseaux de toutes nationalités.

Cette solution, radicalement opposée à celle du traité de 1841, pourquoi la Russie la proposait-elle ? Nous avons montré comment le régime de 1841 ne servait qu'à enfermer la flotte russe en mer Noire, tout en n'offrant qu'une barrière fragile en temps de guerre. Par contre l'ouverture des Détroits à tous les pavillons, si elle offrait le danger d'une flotte ennemie pénétrant en mer Noire, avait l'avantage d'ouvrir la route vers la Méditerranée à la flotte russe.

C'est là ce qui inquiétait les Puissances alliées : une flotte russe en Méditerranée risquait de rompre l'équilibre des forces navales dans cette mer. En outre, pour la Turquie aussi cela représentait un grand danger : la flotte russe aurait eu toute liberté de passer devant Constantinople.

Le délégué ture, Ali Pacha, déclara que la Porte ne céderait pas sur le principe de la fermeture.

Devant ces résistances le délégué russe soumit un second projet à la Conférence : les Détroits seraient fermés aux bâtiments de guerre de toutes les nations,

avec la faculté pour le Sultan de les ouvrir à une flotte de son choix en cas de péril. La Russie espérait ainsi avoir l'occasion de traverser les Détroits à la faveur d'une situation analogue à celle de la première crise égyptienne.

Les Puissances ne pouvaient que s'opposer à ce projet, qui permettait à la Russie d'accroître sa force en mer Noire à l'abri de toute intervention extérieure. Ce que l'on voulait c'était conserver à la Turquie son indépendance et son unité politique car elles étaient les conditions de l'équilibre européen face au développement de la force russe. Ce qu'il fallait c'était rendre cette force moins dangereuse pour la Turquie, et le moyen le plus efficace on le trouvait dans la neutralisation de la mer Noire, ou des forces russes en mer Noire.

Les succès militaires des Alliés leur permirent d'imposer cette solution au traité de Paris de 1856.

D'après ce traité la convention du 13 juillet 1841 est entièrement maintenue. En effet la Convention des Détroits du 30 mars 1856, qu'annonce l'article 10 de l'Acte général du congrès de Paris du même jour, déclare dans son article premier : « Sa Majesté le Sultan, d'une part, déclare qu'il a la ferme résolution de maintenir, à l'avenir, le principe invariablement établi comme ancienne règle de son Empire, et en vertu duquel il a été tout le temps défendu aux bâtiments de guerre des Puissances étrangères d'entrer dans les détroits des Dardanelles et du Bosphore, et que, tant que la Porte se trouve en paix, Sa Majesté n'admettra aucun bâtiment de guerre étranger dans les dits détroits..... » (1) Dans l'alinéa 2 du même article les puissances signataires s'engageaient à se conformer au principe énoncé

(1) Albin « Les grands traités politiques », p. 181.

ci-dessus. Le principe de la fermeture des Détroits l'emportait donc toujours.

Les articles 2 et 3 prévoient et assurent la possibilité reconnue pour les diverses puissances d'avoir chacune deux bâtiments légers sous pavillon de guerre qui auront l'autorisation de stationner aux embouchures du Danube. D'après l'article 3 du traité ces navires doivent « assurer l'exécution des règlements relatifs à la liberté du fleuve ». En fait il semble bien que les chancelleries aient prévu la présence de ces bâtiments afin de contrebalancer l'influence russe en mer Noire, influence que, par ailleurs, le traité de Paris va amoindrir considérablement.

Le traité de Paris, en effet, et c'est là son innovation par rapport au règlement intervenu à la Conférence de 1841, prévoit la neutralisation de la mer Noire.

L'article 2 de l'Acte général du Congrès de Paris déclare : « La mer Noire est neutralisée : ouverte à la marine marchande de toutes les Nations, ses eaux et ses ports sont formellement et à perpétuité interdits aux pavillons de guerre soit des Puissances riveraines soit de toute autre Puissance, sauf les exceptions mentionnées aux articles 14 et 19 du présent Traité » (1). Ces exceptions étaient relatives l'une aux bâtiments que les puissances pouvaient faire stationner à l'embouchure du Danube et dont nous avons déjà parlé, l'autre relative à un petit nombre de bâtiments que les gouvernements pourraient posséder en mer Noire et dont les caractéristiques étaient fixées dans une annexe jointe à l'Acte général du Congrès.

(1) Albin, *op. cit.*, p. 173.

Poursuivant la politique de neutralisation voulue par les grandes puissances occidentales et surtout, par l'Angleterre, l'article 13 de l'Acte général contenait l'engagement de la Russie et de la Turquie de n'élever et de ne conserver sur le littoral de la mer Noire aucun arsenal maritime (1).

Ainsi le Congrès de Paris consacrait la défaite de la Russie et la victoire de l'Angleterre. La France, avec Napoléon III et le comte Walevski avait, avant tout, servi d'intermédiaire. La Russie avait espéré en provoquant la guerre, voir s'ouvrir enfin, pour elle la route des Détroits. Non seulement il n'en était pas ainsi puisque la règle de la fermeture était maintenue mais, en outre, la Russie perdait son hégémonie en mer Noire, prépondérance qu'elle avait conquise aux dépens de l'Empire ottoman. Si le lac turc n'existait plus définitivement depuis 1774, le lac russe n'est plus qu'un mot en cette fin d'année 1856.

Il était certain que la Russie n'avait accepté le traité de Paris que contrainte et forcée. Sa politique d'expansion du côté des Détroits et, de là, dans la Méditerranée orientale était trop dans ses traditions pour qu'elle y renoncât. Elle attendit et guetta le moment favorable où elle pourrait à nouveau, faire valoir ses prétentions avec quelques chances de succès.

LA CONFERENCE DE LONDRES DE 1871.

L'affaiblissement progressif de l'Empire ottoman avait développé les ambitions impérialistes de la Russie. La résistance de l'Empire ottoman et l'intervention des Puissances occidentales avaient réussi à maîtriser la Russie à plusieurs reprises, et en dernier lieu, lors du

(1) Albin, op. cit., p. 174.

traité de Paris. La guerre franco-allemande de 1870 sembla au gouvernement de Pétersbourg une occasion d'attaquer à nouveau l'Empire ottoman sans risquer une intervention européenne. En effet, toutes les puissances suivaient anxieusement la lutte qui opposait la France à l'Allemagne, et nul ne pouvait songer à un tel moment à arrêter la Russie dans ses projets.

« Le 29 octobre 1870, au moment où tombait Metz, le chancelier Gortchakoff adressait à tous les cabinets des grandes Puissances une circulaire des plus nettes : Le gouvernement du Tzar y déclarait annuler de sa propre autorité les engagements qu'il avait dû prendre au traité de Paris de 1856 : « Sa Majesté Impériale ne saurait se considérer plus longtemps comme liée aux obligations de ce traité en tant qu'elles restreignent ses droits de souveraineté sur la mer Noire » (1).

Contrairement aux espoirs russes cette circulaire souleva des protestations générales et alerta immédiatement toutes les chancelleries européennes. La Russie s'arrogeait le droit de dénoncer un traité signé par elle sans demander l'avis des autres signataires : c'était une dénonciation unilatérale du traité, et l'on n'était pas prêt d'accepter cette méthode cavalière.

Le gouvernement anglais protesta avec énergie, entra en pourparlers avec Bismark, alors à Versailles, et parla de déclarer la guerre à la Russie.

Bismark fut assez inquiet : il lui fallait ménager la Russie pour contenir l'Autriche, disposée à s'allier à la France et à l'Angleterre capable alors d'intervenir en faveur de la France. Il proposa la réunion d'une Conférence où la circulaire russe serait examinée par les Puissances signataires du traité de Paris.

(1) Driault, op. cit., p. 122.

La France ne se montrait pas disposée à prendre part à cette conférence : Sa situation ne lui permettait pas de s'intéresser aux affaires d'Orient, et le fait que le chancelier de Prusse était l'instigateur de cette conférence la faisait hésiter encore davantage.

Tous les signataires du traité de Paris avaient accepté d'assister à la Conférence de Londres. Finalement le gouvernement de la Défense Nationale, sur l'intervention de Gambetta, se décida à y envoyer un délégué.

La Conférence finit par s'ouvrir le 17 janvier 1871. Elle aboutit à la Convention du 13 mars 1871.

Dès la première séance, les délégués des différentes Puissances s'étaient associés dans une déclaration de protestation contre le procédé de la Russie. Le protocole du 17 janvier 1871 disait : « Les plénipotentiaires, reconnaissant que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne puisse se libérer des engagements d'un traité ni en modifier les stipulations qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale... »

Cette protestation devait rester de pure forme, et la Convention du 13 mars ne fit que consacrer la décision de la Russie de se délier des articles 11, 13 et 14 du traité de Paris.

Point essentiel de la Convention : la mer Noire n'est plus neutralisée. La Russie retrouve son entière liberté d'action. Elle a la faculté de construire et d'entretenir en mer Noire la flotte qu'elle croira devoir y maintenir ; elle peut entreprendre toutes les fortifications qu'elle croira utiles. Elle peut donc, désormais poursuivre activement sa politique d'hégémonie dans les Détroits.

C'est là un point essentiel, tout d'abord, parce qu'il

marque un certain renversement des forces politiques et un nouvel effort de la Russie, mais, aussi, parce que c'est lui qui va commander et expliquer la réglementation du passage des navires dans les Détroits, telle qu'elle va sortir de cette conférence de Londres de 1871.

La liberté d'action, en mer Noire, en faveur de la Russie constituait une menace directe contre la sécurité de l'Empire ottoman.

Nul ne s'y trompa et Musurus Pacha, plénipotentiaire turc à la Conférence de Londres moins que tout autre. Dès la deuxième séance, évoquant la disparition de la neutralisation de la mer Noire, il demandait « des garanties équivalentes et compatibles avec la sécurité de l'Empire ottoman » (1).

Ces garanties nouvelles, que la Turquie sentait nécessaires et que les grandes puissances étaient décidées à accorder afin d'éviter une prépondérance russe dans les Détroits, la Conférence crut les trouver dans la possibilité pour les diverses nations maritimes de faire pénétrer leur flotte jusque dans la mer Noire et de soutenir ainsi le cas échéant, la Turquie contre la pression délibérée de son puissant voisin russe. Pour que les flottes anglaises et autres puissent arriver en mer Noire, il fallait que l'ouverture ou la fermeture des Détroits dépendît de la seule autorité du Sultan.

C'est dans ce but que l'on aboutit à l'article 2 du traité du 13 mars 1871, assez imprécis dans sa rédaction, mais dont les faits disent clairement le sens. « Le principe de la clôture des Détroits des Dardanelles et du Bosphore, tel qu'il a été établi par la Convention

(1) Protocole du 24 janvier 1871, dans Archives Diplomatiques, 1873, T. III.

séparée du 30 mars 1856, est maintenu, avec la faculté pour S. M. I. le Sultan d'ouvrir lesdits détroits en temps de guerre aux bâtiments de guerre des puissances amies et alliées dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du Traité de Paris du 30 mars 1856 » (1). Quelles que soient les incertitudes, d'ailleurs plus ou moins volontaires, de la rédaction, l'intention ne peut faire aucun doute : la possibilité d'ouvrir les Détroits aux navires de guerre n'est que le dispositif de sécurité par lequel les grandes puissances, et l'Angleterre en particulier, répondent à l'éventualité d'un sérieux réarmement russe en mer Noire (2).

Désormais, pour aussi timide que soit l'apparition du principe de la liberté de passage, on peut dire que la règle de fermeture des Détroits apparaît comme une règle périmée. Ce principe de la liberté de passage qui devait être appelé à une grande fortune et dans la réglementation des Détroits et dans celle des voies maritimes en général, n'apparaît, cependant ici que très indirectement. Il n'est que la conséquence des incidents politiques en Orient et ne repose pas encore sur la légitime revendication de la liberté du commerce et des voies de communication.

Par ailleurs, et la rédaction difficile de l'article 2 le prouvait surabondamment, la trêve des grandes puissances en Orient n'était que provisoire et superficielle. L'avenir devait très vite le montrer.

(1) Albin, *op. cit.*, p. 183. Cet article est le résultat d'une proposition transactionnelle du plénipotentiaire italien le comte Barbolini.

(2) C'est là notamment l'interprétation que donnait de cet article 2 Louis Renault. Voir sur ce point, Mischeff, *op. cit.*, p. 596.

LE CONGRES DE BERLIN DE 1878

Le Congrès de Berlin de 1878, réuni à la suite d'une nouvelle guerre russo-turque, ne devait pas aboutir à une convention nouvelle modifiant le régime des Détroits.

Il ne put que prendre acte du désaccord anglo-russe en la matière. En effet, à la séance du 11 juillet, Lord Salisbury lut au nom de son gouvernement la déclaration suivante : « Considérant que le traité de Berlin changea une partie importante des arrangements sanctionnés par le traité de Paris de 1856 et que l'interprétation de l'article 2 du traité de Londres peut aussi être sujette à des contestations, je déclare de la part de l'Angleterre que les obligations de Sa Majesté Britannique concernant la clôture des Détroits, se bornent à son engagement envers le Sultan de respecter à cet égard les déterminations indépendantes de Sa Majesté, conformes à l'esprit des traités existants ».

A la séance suivante le comte Schouvalow, au nom des plénipotentiaires russes, demanda l'insertion au protocole de la déclaration suivante : « ...Les plénipotentiaires de Russie, sans pouvoir se rendre exactement compte de la proposition de Monsieur le second plénipotentiaire de la Grande-Bretagne, concernant la clôture des Détroits, se bornent à demander, de leur côté, l'insertion au protocole de l'observation qu'à leur avis le principe de la clôture des Détroits est un principe européen et que les stipulations conclues à cet égard en 1841, 1856 et 1871, confirmées actuellement par le traité de Berlin, sont obligatoires de la part de toutes les Puissances, conformément à l'esprit et à la lettre des traités non seulement vis-à-vis du Sultan, mais encore de toutes les Puissances signataires de ces transactions ».

On voit que les deux interprétations sont nettement divergentes. D'après la Grande-Bretagne c'est au Sultan à se prononcer, dans la pleine liberté de sa souveraineté et de son indépendance. D'après la Russie il y a un engagement collectif et c'est l'ensemble des Puissances signataires qui peut donner l'autorisation à une flotte de passer les Détroits.

Les intérêts politiques en présence sont assez évidents pour que l'on n'ait pas besoin d'insister longuement. Pour l'Angleterre il s'agit de minimiser les difficultés pouvant empêcher l'entrée d'une flotte anglaise en mer Noire. Le tête-à-tête avec le Sultan est donc dans ce sens la solution la plus simple. Pour la Russie il s'agit au contraire d'accumuler les obstacles s'opposant à l'entrée en mer Noire d'une flotte étrangère.

Si l'on recherche, du point de vue juridique, l'interprétation qu'il convient de retenir comme exacte, il semble que les suffrages doivent aller à l'interprétation anglaise. En effet, d'après Louis Renault (1), l'article 2 du traité de 1856 n'était qu'une compensation donnée au Sultan pour contrebalancer les dangers que courrait ou que pouvait courir l'Empire Ottoman par suite de l'abrogation de la clause qui prévoyait la neutralisation de la mer Noire.

Les choses restèrent en l'état jusqu'au début de la grande guerre de 1914.

DU CONGRES DE BERLIN (1878) AU TRAITE DE SEVRES (1920)

Le Congrès de Berlin fut l'origine lointaine de l'influence austro-allemande en Turquie et de l'attitude qui en découla pour cette dernière dans la guerre de 1914.

(1) Louis Renault, Cours, mai 1898. Cité par Mischeff, op. cit., p. 596.

L'installation de l'Autriche en Bosnie-Herzégovine lui facilita sa politique balkanique ; la faiblesse de l'Empire Ottoman privé de la plupart de ses états vassaux ouvrit la porte à l'influence conjuguée de l'Autriche et de l'Allemagne.

D'autre part l'expansion économique de cette dernière Puissance en fit peu à peu la nouvelle rivale de l'Angleterre et de la Russie.

En mer Noire ce ne sont plus la Russie et la Turquie qui s'affrontent, mais l'Allemagne et la Russie.

Deux nouveaux blocs se forment en Europe qui trouvent leurs prolongements en Orient : d'une part l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, de l'autre la France rapprochée de la Russie. L'Angleterre, qui a renoncé à la politique du « splendide isolement » s'entend avec la France et vient se joindre à ce dernier groupe.

L'influence allemande en Turquie faisait craindre à la France et à l'Angleterre de se trouver coupées de leur alliée la Russie. Les Anglais, conscients du danger, auraient voulu supprimer la règle de fermeture des Détroits puisque celle-ci ne profitait plus qu'à leurs ennemis alors qu'ils avaient espéré en faire une barrière à la Russie pour sauvegarder leur puissance en Méditerranée.

Mais avant que la France ou l'Angleterre aient réussi à reprendre pied en Orient éclatait la guerre de 1914.

Le 11 août 1914 la Turquie signait un traité d'alliance avec l'Allemagne contre la Russie et devenait belligérante en ouvrant les Détroits à deux croiseurs allemands, le « Goeben » et le « Breslau ». Les hostilités, cependant ne commencèrent que le 29 octobre.

C'était pour la Turquie un effort désespéré pour essayer de reconquérir tout ce que les diplomates an-

glaise et française lui avaient fait perdre et pour se mesurer à nouveau avec la Russie. Les Alliés envisagèrent dès 1915 un nouveau démembrement de la Turquie.

En effet au début de l'année 1915 le gouvernement russe faisait remettre aux ambassadeurs de France et de Grande-Bretagne un mémorandum relatif à la question des Détroits.

Il y était dit : « Serait insuffisante et précaire toute « solution qui ne permettrait pas d'inclure dans les « territoires de l'Empire de Russie, la ville de Constantinople, la rive occidentale du Bosphore de la mer de « Marmara et des Dardanelles, ainsi que la Thrace du « Sud jusqu'à la ligne Enos-Mydia.

« De même à la suite de nécessité stratégique, une « partie de la rive asiatique comprise entre le Bosphore « la rivière Sakaria et un point qui devra être déterminé sur la côte de la baie d'Ismid, îles de la mer « de Marmara, les îles Imbros et Tenedos devront être « incluses dans les limites de l'Empire » (1).

Il est certain que si la suite des événements avait dû satisfaire de pareilles prétentions, le problème des Détroits eut été du moins provisoirement résolu !

En échange de ces demandes, la Russie promettait de respecter les intérêts de la France et de la Grande-Bretagne dans la région des Détroits et d'appuyer leurs projets en ce qui concernait les autres régions de l'Empire ottoman et ailleurs.

La France, après avoir essayé de retarder l'examen du problème jusqu'au traité de paix, finissait sous la pression de la Russie par donner une acceptation de

(1) Documents secrets russes, édition française, tome premier, p. 175.

principe « sous réserve, disait le texte, que la guerre « aboutira à la victoire finale et sous réserve de la « réalisation par la France et l'Angleterre de leurs projets en Orient, et ailleurs, conformément au mémorandum russe » (1).

Fait extraordinaire, l'Angleterre donnait aussi son acceptation, de principe à la note russe. Cependant, dans un document joint à son approbation de principe, la Grande Bretagne faisait remarquer que son attitude prouvait « un changement complet de la politique du « gouvernement de Sa Majesté ». Elle déclarait qu'en échange elle demanderait la création à Constantinople d'un port franc pour les marchandises échangées en territoire non russe et le libre passage dans les Détroits des navires de commerce (2).

Les événements ne permirent pas de mettre à exécution ces projets : les Alliés ne purent passer les Dardanelles tandis que s'écroulait l'ancien empire des Tzars.

A la fin de la guerre le régime que les Anglais voulaient faire prévaloir pour les Détroits était l'internationalisation.

« Nous ne contestons pas le maintien de l'Empire « Ottoman dans les pays habités par la race turque, « ni le maintien de sa capitale à Constantinople les « Détroits étant internationalisés », disait Lloyd George au début de l'année 1918.

De même le président Wilson, dans les quatorze points proclamés le 8 Juin 1918 basait son article 12 sur les points suivants : limitation de la souveraineté ottomane aux régions réellement turques, autonomie

(1) Documents secrets russes, édition française, t. I, p. 232.

(2) Documents secrets russes, édition française, t. I, p. 205.

pour les autres nationalités, garantie de la liberté des Détroits.

La Turquie signa un armistice à Moudros le 31 octobre 1918.

Elle escomptait une paix basée sur les principes de cette déclaration. Mais les Alliés bien qu'ayant signé cet armistice continuèrent la guerre à la Turquie d'une manière détournée en permettant le débarquement des Grecs à Smyrne le 14 mars 1919.

Une réaction salubre se fit alors en Turquie : Les Grecs à Smyrne, les ministères occupés à Constantinople par les Alliés, la faible résistance du Sultan à toutes les exigences étrangères devaient amener la formation d'une résistance qui se concrétisa en un homme, Mustapha Kemal, qui sut réunir autour de lui tous ceux qui en Turquie ne voulaient pas voir leur pays définitivement perdu.

Le 10 Août 1920 les plénipotentiaires du Sultan signèrent le traité de Sèvres.

Les conditions quant à la situation des Détroits revenaient à en dessaisir complètement la Turquie. En effet l'article 37 déclarait que la navigation des Détroits serait ouverte dans l'avenir aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre à tous les navires de commerce et de guerre, ainsi qu'aux aéronefs civils et militaires sans distinction de pavillon. C'était là consacrer l'ouverture absolue des Détroits sans limitation aucune et, pour ainsi dire, sans aucune réglementation.

Cette liberté totale de passage trouvait une garantie dans la démilitarisation complète de toutes les régions avoisinant les Détroits soit du côté du Bosphore, soit du côté des Dardanelles, y compris même celle de la mer de Marmara.

En outre, d'après ce traité la Turquie n'était plus la seule riveraine des Détroits puisque le rivage européen des Dardanelles était donné à la Grèce. On trouva là une justification pour la création d'une commission internationale des Détroits. L'article 40 du projet prévoyait que la Turquie ne pourrait participer aux travaux de la commission que du jour où elle deviendrait membre de la S. D. N.

Enfin l'ensemble de la Convention se trouvait placé sous la protection de la France, de l'Angleterre et de l'Italie dont les flottes surveilleraient les Détroits.

Ce traité ne laissait subsister la souveraineté ottomane que de nom. La création d'une commission internationale des Détroits dont la Turquie ne pouvait même pas être membre originaire retirait à elle seule toute autorité au gouvernement turc sur les Détroits.

Le traité de Sèvres ne fut jamais ratifié. Au gouvernement affaibli de Constantinople s'était substitué une assemblée nationale ayant son siège à Ankara.

L'armée formée et animée par Mustapha Kemal entra à Smyrna le 9 septembre 1922. Le gouvernement grec signa l'armistice à Moudania, le 11 octobre 1922.

Le 30 octobre 1922 l'Assemblée nationale d'Ankara proclamait l'annulation de tous les traités et conventions signés par le gouvernement de Constantinople depuis le 16 mars 1920.

Le traité de Sèvres aboli et la Turquie à nouveau maîtresse de la rive occidentale des Dardanelles, la voie se trouvait ouverte pour la signature d'un nouveau traité de paix répondant aux nouveaux événements qui s'étaient produits.

Une conférence se réunit à Lausanne le 20 novem-

bre 1922, elle se donnait comme objet de « rétablir la paix générale en Orient ».

Elle aboutit le 24 juillet 1923 au traité de Lausanne qui réglait les conditions générales de la paix en Orient, et à la Convention de Lausanne qui réglementait le régime des Détroits.

CONFERENCE DE LAUSANNE (1923)

Une violente opposition dressa l'une contre l'autre durant cette conférence la délégation anglaise dirigée par Lord Curzon et la délégation soviétique dirigée par Tchitchérine.

La délégation anglaise soutint, avec l'appui des Alliés, un projet qui peut se résumer dans la formule : « Liberté de passage, démilitarisation et contrôle ».

Les Russes proposaient la reconnaissance de la souveraineté turque sur les Détroits.

Pareille attitude réveilla la méfiance anglaise, à un double titre. Tout d'abord la Grande-Bretagne rapprocha les propositions russes de l'accord Turco-Russe du 16 Mars 1921, et l'on a pu écrire avec raison (1) : qu'elle vit dans ce dernier un retour à la politique qu'avait sanctionnée le traité d'Unkiar-Skelessi et qui avait si fortement inquiété le gouvernement anglais à l'époque.

De plus la Russie assimilait la mer Noire à une « mare clausum » et y consacrait ainsi sa suprématie, étant donné la supériorité de ses forces sur celles des autres états riverains.

La Turquie enfin, principale intéressée, présentait un projet très raisonnable, comportant la liberté de passage, mais assortissant cette liberté d'une réglementation précise.

(1) Ali Fuad, p. 139.

Après des discussions pénibles qui amenèrent même l'interruption de la Conférence, on aboutit à un accord qui fut signé le 24 juillet 1923.

L'article premier de la Convention pose : ...« le principe de la liberté de passage et de navigation par mer et dans les airs dans le détroit des Dardanelles la mer de Marmara et le Bosphore ».

Le principe de la liberté de passage très largement appliqué restait entier, en temps de paix, et pour les navires de commerce et pour les navires de guerre.

Il en était de même pour le temps de guerre s'il y avait neutralité de la Turquie.

Enfin il était indiqué que pour le temps de guerre et dans le cas de belligérance de la Turquie le libre passage devait être donné aux navires neutres, soit qu'il s'agisse de navires de guerre soit qu'il s'agisse de navires de commerce (1).

La navigation aérienne était assimilée, purement et simplement à la navigation maritime.

L'article 4 de la convention précisait la zone des Détroits qui était démilitarisée.

Les articles 10 et suivants créaient une commission internationale des Détroits.

Une opposition assez vive avait séparé à ce propos, la Turquie et les principales puissances alliées et associées.

D'après le projet de ces dernières, la Commission des Détroits devait exercer un contrôle sur l'application des clauses relatives à la démilitarisation et à la liberté de navigation.

En définitive, sous la pression de la délégation turque le contrôle relatif à la démilitarisation fut exclu des attributions de la Commission.

(1) Un droit de visite était alors accordé à la Turquie sur les navires de commerce.

L'article 14 de la Convention précisait en effet, que la Commission serait chargée « de s'assurer que sont « dûment observées les dispositions concernant le passage des bâtiments de guerre et aéronefs militaires » (1).

Il était précisé dans l'annexe jointe à la Convention que la force maximum qu'une puissance pourrait faire passer par les Détroits à destination de la mer Noire ne devait pas dépasser la flotte la plus forte d'une puissance riveraine de cette mer et s'y trouvant au moment du passage. En conséquence, et afin qu'elle puisse exercer effectivement son contrôle, la commission des Détroits devait demander le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet de chaque année l'état de leurs forces navales et aériennes en Mer Noire aux diverses puissances riveraines de cette mer (2).

L'article 15 de la Convention précisait en outre, que la Commission exerçait sa mission « sous les auspices de la Société des Nations » à laquelle elle devait chaque année adresser un rapport rendant compte de ses travaux (3).

La Commission des Détroits, voulue par les puissances alliées, dès le traité de Sèvres subsistait donc, mais de Sèvres à Lausanne d'abord, et durant les débats même de la Conférence de Lausanne, on en avait peu à peu diminué les pouvoirs.

D'organe de contrôle ayant un large pouvoir de réglementation et de police et une grande liberté d'action, selon la conception des projets de Sèvres, la commission des Détroits n'était au moment de l'ouverture

(1) Le Fur et Chklaver, Recueil de textes, p. 828.

(2) Le Fur et Chklaver, Recueil de textes, p. 823.

(3) Le Fur et Chklaver, Recueil de textes, p. 829.

de la Conférence de Lausanne, qu'un organe de contrôle et dans la Convention de Lausanne elle-même, son contrôle n'était plus prévu que relativement à la navigation dans les Détroits.

Enfin une garantie de sécurité était donnée à la Turquie par l'art. 18 ainsi conçu : « Désireuses que la démilitarisation des Détroits et des zones avoisinantes ne devienne pas, au point de vue militaire, une cause de danger injustifié pour la Turquie et que des actes de guerre ne viennent pas mettre en péril la liberté des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées, les Hautes Parties Contractantes conviennent des dispositions suivantes :

« Si une violation des dispositions sur la liberté de passage, une attaque inopinée ou quelque acte de guerre ou menace de guerre venait à mettre en péril la liberté de la navigation des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées, les Hautes Parties Contractantes et dans tous les cas la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon les empêcheront conjointement par tous les moyens que le Conseil de la Société des Nations décidera à cet effet.

« Dès que les actes ayant motivé l'action prévue par l'alinéa qui précède auront pris fin, le statut des Détroits tel qu'il est réglé par les dispositions de la présente Convention, sera de nouveau strictement appliqué.

« La présente disposition, qui constitue une partie intégrante de celles qui sont relatives à la démilitarisation et à la liberté des Détroits, ne porte pas atteinte aux droits et obligations que les Hautes Parties Contractantes peuvent avoir en vertu du Pacte de la Société des Nations ».

En résumé la Convention de Lausanne organisait la

liberté de passage des Détroits mais retirait à la Turquie, par l'effet de la démilitarisation la possibilité de se défendre dans cette région.

Sans parler de l'atteinte à sa souveraineté que constituaient la démilitarisation et le contrôle d'une commission internationale des Détroits, le danger de confier la défense des Dardanelles et du Bosphore à une décision éventuelle de la Société des Nations devait apparaître comme de plus en plus grand. Les fluctuations de la politique internationale en arrivèrent à faire douter de l'efficacité même de cette garantie.

DEUXIEME PARTIE

Etude de la réglementation actuelle

Introduction à la Conférence de Montreux

DEMARCHES DE LA TURQUIE POUR OBTENIR LA REUNION DE MONTREUX

La convention de Lausanne, bien que comportant de graves atteintes à la souveraineté turque (démilitarisation, commission internationale) fut loyalement appliquée par le gouvernement de la République turque.

Au moment de sa signature l'atmosphère politique de l'Europe était bien différente de ce qu'elle est devenue depuis.

La foi dans le pacte de la S. D. N., dans ce qu'il impliquait d'évolution vers une réglementation pacifique et juridique des conflits internationaux, l'espoir d'un désarmement prochain, permettaient d'envisager la fin des conflits armés.

Pour la Turquie, abdiquer une partie de sa souveraineté au profit de la S. D. N., c'était entrer dans le grand système de sécurité collective destiné à remplacer les armements excessifs et les alliances offensives et défensives d'autrefois.

C'est par ce climat spécial que s'explique la convention de Lausanne. La Turquie démilitarisait les Détroits, mais en échange la sécurité de cette région était garantie par la S. D. N., et l'article 18 confiait à la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon la défense des Détroits en cas d'agression ou de menace

de guerre, par tous les moyens que définirait à cet effet le Conseil de la S. D. N.

Mais l'universalité du Pacte se révélant faiblesse, on tendit, et on tend de plus en plus, à assurer la sécurité collective par des pactes particuliers d'assistance mutuelle qui sont des pactes régionaux, et aussi, il faut bien le dire, par un accroissement des armements.

Cette évolution de la pratique internationale fit naître progressivement le doute quant à l'efficacité des mesures de sécurité prévues par l'article 18 de la Convention de Lausanne.

Le gouvernement turc, par la bouche de son ministre des Affaires Etrangères, M. Rustu Arhas, appela à diverses reprises l'attention de la S. D. N. sur l'affaiblissement des garanties données à Lausanne en échange de la démilitarisation des Détroits.

La question fut posée, dès 1933, à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, tout d'abord le 24 Mars à l'occasion de la discussion du projet présenté par la Grande-Bretagne, et ensuite le 23 Mai, à l'occasion d'un amendement à ce dernier projet, proposé par la délégation hongroise (1).

Nouveau rappel le 17 Avril 1935 au Conseil de la S. D. N., et le 14 Septembre 1935 devant l'Assemblée de la S. D. N.

En 1936, les événements avaient pris une tournure tellement inquiétante que le problème demandait une solution urgente.

Cependant le gouvernement turc, au lieu de prendre de sa propre autorité les mesures qu'exigeait la sécurité nationale, préféra demander une réunion où toutes

(1) Voir le Livre Rouge. Introduction, p. 3.

les Puissances intéressées pourraient collaborer à la mise en œuvre d'une nouvelle convention qui réglerait à la fois la question de l'article 18 et les changements dans la réglementation du passage des Détroits qu'impliquaient les nouveaux événements.

Ce bel exemple de respect de la loi internationale ne saurait nous laisser indifférents à un moment où à côté d'efforts constants pour développer les moyens juridiques dans les relations internationales on a eu le spectacle de traités violés, de ruptures brutales avec la S. D. N. et de manquements au Pacte.

Dès l'envoi de la note turque aux différentes Puissances intéressées pour demander la réunion d'une nouvelle conférence des Détroits l'opinion internationale fut unanime à rendre hommage au gouvernement turc.

En cette circonstance, comme en beaucoup d'autres depuis son avènement, le gouvernement de la République turque, guidé par son chef Atatürk, a montré combien il était digne de l'estime internationale.

Au devoir de sécurité nationale le gouvernement turc a su ajouter le devoir vis-à-vis de la collectivité internationale.

La sécurité et la paix internationale que tant de bonnes volontés cherchent à établir dans le monde ne sauraient avoir de plus loyal défenseur que la Turquie nouvelle.

La note turque se basait à la fois sur un motif de sécurité nationale et sur des motifs juridiques pour demander qu'une nouvelle convention vint remplacer la convention de Lausanne.

L'article 4 de cette dernière convention, qui établissait la démilitarisation de la zone des Détroits était

étroitement lié à l'article 18 qui instituait la garantie de la S. D. N. et des quatre Puissances amies et alliées dans le cadre du Pacte.

En effet le dernier alinéa de l'article 18 disait : « La présente disposition qui constitue une partie intégrante de celles qui sont relatives à la démilitarisation et à la liberté des Détroits, ne porte pas atteinte aux droits et obligations que les Hautes Parties contractantes peuvent avoir en vertu du Pacte de la S. D. N. ».

Or, en face d'une démilitarisation continuant à exposer la Turquie à un danger d'agression sur « une portion de son territoire dont la sécurité est indispensable à celle de l'ensemble du pays », quelle est en 1936 l'aspect de la garantie prévue par l'article 18 ? La note turque du 10 Avril 1936 le décrit clairement :

« ...la position des garants de la sécurité des Détroits vis-à-vis de la S. D. N., les circonstances particulières qui rendent pour le moins douteuse la collaboration, militaire et effective des garants devant l'objectif qui leur est assigné, sont des éléments qui ont bouleversé l'économie générale de la convention de 1923.

« Il ne peut être affirmé aujourd'hui que la sécurité des Détroits est encore assurée par une garantie réelle, et il ne peut être demandé à la Turquie de rester indifférente à l'éventualité d'une dangereuse carence ».

On a discuté le point de savoir si la demande turque faisait partie de cette vague de révisionnisme qui menace les traités issus de la guerre de 1914.

Il semble qu'il faille faire une distinction et pour ainsi dire donner deux sens au mot « révisionnisme ».

D'une part nous avons les révisions de traité basées sur le reniement des traités consentis librement. Elles

ont trait pour la plupart à des révisions de clauses territoriales. Plusieurs pays mécontents des traités signés par eux après la guerre de 1914 sont partisans d'une révision de ce genre basée sur des considérations plus politiques que juridiques. D'autre part il y a des révisions basées sur un motif d'ordre juridique et admises par le droit international. Nous voulons parler des révisions qui mettent en jeu la clause « *rebus sic stantibus* », qui est réputée sous-entendue dans tous les traités.

La révision de la convention de Lausanne rentre nettement dans cette seconde catégorie. Nous avons montré que la démilitarisation était étroitement liée à la garantie de la S. D. N. et de quatre puissances, d'après l'article 18 de la Convention.

La demande turque n'est pas provoquée par un nationalisme agressif ou par le désir de renier une signature donnée, grâce à des forces retrouvées, comme cela s'est produit ailleurs. Elle est la conséquence naturelle de la déchéance de la clause essentielle de la convention de Lausanne et de l'avènement de circonstances entièrement nouvelles.

A l'expérience les procédures de règlement pacifique prévues par le Pacte de la S. D. N. s'étaient avérées inefficaces. Il ne s'agit point pour nous d'essayer de rechercher les responsabilités de cet état de fait que nous n'avons qu'à constater. L'échec de la politique de la S. D. N. était patent dans le problème que posa la création du Mandchouko, par le Japon. Il fut saisissant lors du conflit Italo-Ethiopien étant donné d'une part l'effort de répression tenté par les organisations de Genève et d'autre part la situation géographique du conflit qui ne pouvait qu'intéresser les diverses puissances à la solution de ce dernier. A chacun

de ces conflits, on avait vu les diverses puissances garantes de la sécurité des Détroits s'opposer violemment les unes aux autres. On pouvait donc légitimement douter de la possibilité de leur entente sur la garantie à apporter à la Turquie.

Par ailleurs l'accueil favorable que rencontra la démarche turque auprès des diverses chancelleries s'explique par l'atmosphère actuelle. Alors que la violation unilatérale de la règle de droit devient la pratique courante de la politique internationale, alors que la dénonciation unilatérale des accords de Locarno et l'échec de la politique genevoise dans l'affaire éthiopienne marquent le recul du droit international, la revendication turque apparaît correcte dans sa forme et légitime dans son fondement. A la dénonciation unilatérale elle oppose l'élaboration par les États signataires d'un accord amiable, d'un nouveau règlement. Constatant l'échec partiel et dans le cadre de la S. D. N. de la sécurité collective elle demande à assurer elle-même sa défense nationale. Par le moment où elle intervient et par la modération de sa demande, la démarche turque ne pouvait que trouver l'appui des différentes puissances qui en effet ne lui fit pas défaut.

SECTION II

LA POSITION DES DIVERSES PUISSANCES

A LA CONFÉRENCE DE MONTREUX

Il convient de préciser avant même d'entrer dans le détail des travaux de la Conférence de Montreux, la position des diverses puissances devant les problèmes multiples que posait la modification de la Convention de Lausanne.

Nous retracerons à grands traits, la position de la

Turquie, puis celle des puissances riveraines, et notamment de la Russie, enfin celle des puissances occidentales c'est-à-dire de l'Angleterre et de la France.

Le projet déposé par le gouvernement turc et qui comprenait 13 articles ne comprenait aucune allusion aux zones démilitarisées par la Convention de Lausanne et à la Commission des Détroits instituée par la même Convention (1).

En ce qui concerne la réglementation du passage des navires le principe de la liberté est très largement appliqué. Toutefois certaines restrictions étaient appliquées aux navires de guerre, et les sous-marins ainsi que les aéronefs se trouvaient exclu de la liberté de passage.

Le souci de sécurité militaire et de défense nationale était évident. La Turquie visait avant tout à assurer sa sécurité dans une région vitale pour elle du point de vue stratégique tout en sauvegardant, dans la mesure du possible, le libre passage des voies de communication et par là la liberté du commerce international elle même.

Parmi les diverses puissances riveraines de la Mer Noire, la Russie prenait très vite nettement position sur certains problèmes essentiels tenant tant aux intérêts spéciaux des riverains de la Mer Noire qu'au problème plus général de la sécurité collective.

Dans sa réponse à la note turque du 11 avril 1936, le gouvernement de l'U. R. S. S. marque qu'il trouve

(1) Dans son exposé des motifs Mr. Menemenciooglu, délégué turc, donnait la raison de ce silence dans ces termes: « Il est certainement inutile que j'insiste sur les motifs qui nous ont inspiré la suppression des clauses de démilitarisation figurant à la Convention de 1923, étant bien entendu que son acceptation tacite a permis à la Conférence de Montreux de se réunir ». (Livre rouge, p. 30).

la demande de la Turquie parfaitement fondée. Il ajoute qu'il est prêt à participer aux négociations « sur la mise du régime des Détroits en conformité aux intérêts de la Turquie et de la sauvegarde de la paix dans cette zone ».

Cette position du gouvernement soviétique n'est pas nouvelle et avait déjà été affirmée à la Conférence de Lausanne de 1922-1923, où la nécessité pour la Turquie de conserver intégralement sa sécurité dans la zone des Détroits avait été proclamée par le délégué soviétique.

D'autre part dans sa réponse à l'exposé du projet turc Mr. Litvinoff marqua nettement les différents points qui constituaient la position de la Russie vis-à-vis des Détroits : avant tout il ne faut pas perdre de vue, dit-il en substance, que les Détroits turcs conduisent d'une mer libre à une mer fermée la Mer Noire. En dehors des visites de courtoisie et des navires venant pour des fins humanitaires les navires de guerre n'ont pas de raisons de traverser les Détroits pour se rendre en mer Noire. Il semblerait donc que les Détroits devraient être fermés en dehors des deux exceptions citées plus haut, aux navires de guerre de toutes les puissances non-riveraines. Mr. Litvinoff cita même Lord Palmerston et le Duc de Wellington comme s'étant prononcés en faveur de cette solution. Liberté de passage pour les navires de commerce mais pour les navires de guerre il faut des limitations qui garantissent la sécurité de la Turquie et des Etats riverains de la mer Noire.

Tout autre doit être la réglementation concernant le passage des navires de guerre des états riverains de la mer Noire : ces états doivent avoir pleine liberté pour envoyer leurs navires à travers les Détroits vers les

mers libres. L'U. R. S. S. a des chantiers et des bases navales dans des mers qui ne communiquent pas entre elles, il faut que ces navires puissent rejoindre ces différentes bases.

Donc pour la délégation russe, appuyée sur ce point par les autres états riverains de la mer Noire, la réglementation du passage des Détroits doit être basée sur une discrimination entre Etats — riverains et Etats — non riverains, discrimination qui exige pour la sécurité de ces états que les navires de guerre des états non-riverains ne puissent entrer librement en mer Noire, tandis que les navires des états riverains de la mer Noire jouiront de la plus complète liberté pour quitter la mer Noire et se rendre dans les mers libres.

Un autre point de la position russe concerne la question de la sécurité collective. Pour la délégation russe le Pacte de la S. D. N. et les pactes d'assistance mutuelle devaient être à la base de la Convention de Montreux et toutes les règles que l'on pourrait élaborer devaient être soumises aux nécessités de la sécurité collective. Au cours des discussions qui s'engagèrent autour de ce problème, M. Litvinoff définit ainsi la position de son pays : « Nous désirons maintenir tous
« les droits et obligations qui découlent du Pacte pour
« les membres de la S. D. N., droits et obligations qui
« visent à garantir la sécurité des nations et à sauve-
« garder le principe de l'illégalité de la guerre. Nous
« entendons établir une distinction entre une guerre
« d'agression, et une guerre de défense contre une agres-
« sion, entre les facilités accordées à un belligérant
« quelconque, sans égard au motif de la guerre et les
« mesures adoptées par les membres de la S. D. N. pour
« porter assistance, conformément au Pacte, à la vic-
« time d'une agression.

« Il existe déjà divers pactes régionaux ou bilatéraux
« reposant sur le Pacte de la S. D. N. ou conclus dans
« le cadre de cette institution et nous désirons sauve-
« garder les droits des parties à ces pactes » (1).

Appuyée en ce qui concerne la discrimination entre états-riverains et états non-riverains par tous les états riverains de la mer Noire, la Russie le fut plus particulièrement par la Roumanie pour la question de la sécurité collective. On peut donc dire que la position russe à la Conférence de Montreux est celle des états riverains de la mer Noire. La position de la Turquie, à la fois riveraine de la mer Noire et souveraine des Détroits, fut dominée par la nécessité de garantir sa sécurité dans ces deux régions : son attitude ne pouvait être que très nuancée par rapport à celle des autres puissances.

A l'opposé de la position russe à Montreux nous trouvons la position anglaise, et ce ne fut pas un des moindres mérites de cette Conférence d'avoir réussi à concilier les théories de ces deux pays.

L'Angleterre tout en admettant le principe d'une nouvelle Convention des Détroits et la nécessité de la remilitarisation pour cette région est avant tout soucieuse de ne pas voir de trop grands changements apportés par rapport à la Convention de Lausanne.

Dans sa réponse à la note turque elle déclare que : « la révision que l'aide mémoire a pour objet d'établir ne vise que les clauses militaires de la Convention » .

Cette dépendance de la nouvelle convention par rapport à la convention de Lausanne, la délégation

(1) Livre rouge, p. 109-110.

anglaise cherche à l'imposer pour deux raisons l'une d'ordre général, l'autre d'ordre personnel.

Et d'abord la délégation anglaise veut éviter que les puissances absentes de Montreux ne soient gênées dans leur ratification éventuelle de la nouvelle convention par des clauses auxquelles elles se seraient montrées hostiles si elles avaient été présentes.

Une clause soumettant les règles de la convention non seulement au Pacte de la S. D. N., mais aussi aux pactes d'assistance mutuelle paraît être de celles-là. Mr. Rendel, délégué du Royaume-Uni, énonça l'opinion de sa délégation dans les termes suivants : « ... la Convention de Lausanne se tient dans le cadre des principes généraux de droit international et de la pratique internationale auxquels la grande majorité des Etats du monde adhère » (1). Et par ailleurs : « L'on se souviendra en premier lieu, que nous légiférons non seulement pour nous-mêmes qui seront parties à la future convention, mais encore dans une certaine mesure pour d'autres Puissances qui ne seront pas parties à cette convention, et il convient de nous représenter quel effet produiront sur ces autres Puissances les décisions que nous prenons ici » (1).

Tout en admettant le principe d'une action du Pacte de la S. D. N. sur la convention de Montreux (l'article 23 du projet anglais est en ce sens), l'Angleterre s'applique à exclure les pactes d'assistance mutuelle de cette action et même pour le Pacte de la S. D. N. à limiter son effet le plus possible.

En cela l'Angleterre s'opposait à la majorité des états présents, principalement à la Russie comme nous l'avons déjà vu, et à la France comme nous le montrons tout à l'heure.

(1) Livre rouge, p. 93.

Mais là où des divergences très nettes entre la thèse anglaise et la thèse russe apparaissent c'est à propos de la position spéciale que la Russie demande pour les pays riverains de la mer Noire et la règle uniforme que l'Angleterre veut voir appliquée à tous les états.

Le but poursuivi par l'Angleterre est d'éviter que la mer Noire ne devienne une mer fermée, où seules les puissances riveraines auraient une liberté complète d'entrée et de sortie. Cette politique de l'Angleterre n'est pas nouvelle pas plus que le désir de la Russie d'assurer sa sécurité en mer Noire tout en ayant la possibilité d'en sortir.

La thèse anglaise et la thèse russe s'opposèrent avec une telle force qu'on put craindre un moment que la Conférence ne pourrait aboutir.

La délégation française visa surtout au cours des travaux de la Conférence à assurer la conciliation des divers points de vue en présence. Elle voyait en effet, dans le succès de la Conférence de Montreux la victoire d'une méthode de conduite des relations internationales basée sur l'accord amiable des divers intéressés et non sur la pratique du fait accompli ou de la dénonciation unilatérale.

Il est cependant un point sur lequel la politique de la France se rapprocha nettement de celui de la Russie et de la Roumanie et s'opposa à celle de la Grande-Bretagne : il s'agit de la sauvegarde des principes de la sécurité collective. M. Paul Boncour eut même l'occasion de déclarer que la France, conciliante sur toutes les autres questions serait sur celle-ci intransigeante (1).

(1) A propos de la discussion de l'article 23 du projet anglais, M. Paul Boncour déclara : « La délégation britannique comprend certainement..... que certaines délégations attachent

Ce fut d'ailleurs un amendement présenté par la délégation française qui réussit à obtenir l'adhésion de toutes les délégations. En cette occasion comme en beaucoup d'autres la délégation française rendit le plus grand service à la Conférence.

Pour aussi schématique qu'il soit ce rappel des principales positions diplomatiques et de leurs oppositions suffit à montrer la tâche difficile que devait être celle des divers négociateurs réunis à Montreux.

une importance telle au maintien de cet article (l'art. 23), — réserve faite de sa rédaction finale — que leur signature même de la Convention en dépend. Livre rouge, p. 96.

CHAPITRE PREMIER

Restauration de la souveraineté turque

SECTION I

LA REMILITARISATION

La Convention de Lausanne avait stipulé à l'article 4 la démilitarisation des Détroits.

Cette mesure trouvait une compensation que l'on espérait efficace, dans la garantie de la S. D. N. et plus particulièrement de quatre Puissances : France, Italie, Grande-Bretagne et Japon, établie par l'article 18 de la même Convention.

La remilitarisation des Détroits fut demandée par la Turquie à la suite d'une longue évolution de la politique internationale qui ne permettait guère d'avoir confiance plus longtemps dans les mesures de sécurité prévues dans la convention de 1923.

Le Japon ne fait plus partie de la S. D. N. L'Italie d'une part, la France et l'Angleterre de l'autre se sont opposées dans la question Ethiopienne. La S. D. N. n'a pas pu ou su, dans de nombreuses circonstances, éviter à certains de ses membres des agressions dont ils ont durement pâti.

Si l'on considère à la fois l'importance vitale pour la Turquie de la région des Détroits, région située au cœur de son territoire et qui unit la partie asiatique

du pays à la partie européenne, et l'affaiblissement progressif de la sécurité offerte à cette région par la Convention de Lausanne, on conçoit que le gouvernement turc ne pouvait laisser plus longtemps le pays en si dangereuse posture.

Puisque les garanties extérieures se révélaient insuffisantes il fallait que la Turquie assurât elle-même la défense des Détroits. C'est vers ce but de sécurité nationale que tend la remilitarisation des Détroits.

Les Puissances réunies à Montreux ne pouvaient nier la nécessité et l'urgence des mesures à prendre dans les Détroits.

Devant les difficultés de mettre la Convention en vigueur immédiatement la remilitarisation fit l'objet d'un protocole spécial.

La Turquie pourrait ainsi prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires à sa sécurité. Le protocole prit effet à dater du jour de sa signature, le 20 juillet 1936, alors que la Convention ne prend effet provisoirement qu'à dater du 15 août 1936. La zone à remilitariser n'est pas définie dans le protocole. L'alinéa 1^{er} renvoie pour la définition des Détroits au préambule qui porte : « ...le détroit des Dardanelles, la mer de Marmar et le Bosphore compris sous la dénomination générale de « Détroits » (1).

(1) Rappelons que d'après l'article 4 de la Convention de Lausanne les zones et îles ci-dessous étaient démilitarisées. Les deux rives du détroit des Dardanelles et uu détroit du Bosphore sur l'étendue des zones délimitées comme suit : Dardanelles : Au nord-ouest, presqu'île de Gallipoli et région, au sud-est d'une ligne partant d'un point aboutissant sur la mer de Marmara à Kumbaghī et passant au sud de Kavak (cette localité exclue). Au sud-est : région comprise entre la côte et une ligne tracée à 20 kilomètres de la côte, partant du cap Eski-Stamboul, en face de tenedos, et aboutissant sur

La remilitarisation des Détroits a eu pour conséquence de supprimer la garantie de l'article 18 de la Convention de Lausanne. Désormais, pour la défense des Détroits comme pour celle de son territoire en général, la Turquie ne bénéficie plus comme garantie internationale que de sa situation de Membre de la S. D. N. et en particulier de l'article 10 du Pacte (1) ainsi que des divers pactes d'assistance mutuelle auxquels elle est Partie.

Mais elle a retrouvé — bien inestimable — un droit absolu à assurer sa défense elle-même en pleine liberté.

Tout en continuant à collaborer fidèlement avec la S. D. N. et à poursuivre par la voie des pactes régionaux une politique de sécurité dans la paix, le gouvernement turc, dont personne ne conteste les sentiments pacifiques, compte en effet sur sa force pour faire respecter son territoire.

Une Turquie faible risquait d'être une tentation pour certains ; une Turquie forte est une garantie pour tous. D'ailleurs la presse turque eut l'occasion de pré-

la mer de Marmara en un point de la côte situé immédiatement au nord de Karabigha.

Bosphore (sans préjudice du régime particulier de Constantinople, art. 8) : A l'est, zone s'étendant jusqu'à une ligne tracée à 15 kilomètres de la côte orientale du Bosphore.

A l'ouest, zone s'étendant jusqu'à une ligne tracée à 15 kilomètres de la côte occidentale du Bosphore.

2°) Toutes les îles de la mer de Marmara, sauf l'île d'Emir-Ali-Adasi.

3°) Dans la mer Egée, les îles de Samothrace, Lemnos, Imbros, Tenedos et les îles aux Lapins.

(1) Article 10 du Pacte de la Société des Nations. « Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

ciser que la remilitarisation des Détroits n'était dirigée contre aucune Puissance déterminée (1).

C'est là la base raisonnable et sûre à laquelle aboutit la remilitarisation des Détroits.

SECTION II

SUPPRESSION DE LA COMMISSION DES DÉTROITS

Le projet turc ne faisait pas mention de la Commission des Détroits, qu'avait créée la Convention de Lausanne.

Il semblait que la Turquie, retrouvant ses droits de souveraineté sur les Détroits et en assumant la responsabilité, n'eut pas besoin d'une commission internationale chargée de surveiller le fonctionnement de la Convention.

La délégation anglaise, dans le contre-projet qu'elle présenta, maintenait la commission des Détroits dans un article 21. Les fonctions de la Commission étaient énumérées dans l'annexe III.

Lord Stanley, au nom de la délégation anglaise, exposa les raisons qui selon lui militaient en faveur du maintien de la commission.

Pour lui il ne s'agissait en rien de porter atteinte à la souveraineté de la Turquie ou à son autorité. Mais la commission était nécessaire pour les raisons suivantes :

1°) La suppression de cette commission lui paraissait un mauvais exemple, pouvant avoir des suites fâcheuses

(1) Ainsi le journal turc « La République », eut l'occasion d'indiquer que la fortification des Détroits n'était pas une réplique à la fortification du Dodécanèse (n° du 13 juillet 1936).

pour les autres commissions internationales de même genre.

2°) La commission des Détroits n'ayant aucun pouvoir exécutif ne pouvait guère gêner le gouvernement turc, ainsi d'ailleurs que le prouvait son fonctionnement antérieur.

3°) Enfin les représentants des divers pays à cette commission assureraient la liaison entre le gouvernement turc et leurs gouvernements respectifs, et délivreraient le gouvernement turc du souci de communiquer lui-même à ces pays les renseignements qu'ils pourraient désirer.

La délégation française appuya ces idées.

La délégation turque s'opposa très fermement au maintien de la commission. Elle déclara, par la voix de son président, que la Turquie se déclarait prête à remplir toutes les fonctions de la commission et à accorder toutes les facilités pour les renseignements dont les Puissances auraient besoin. « Elle assure, dit M. Arras, qu'elle appliquera strictement et intégralement la convention et elle pense que l'existence de la commission constituerait en fait une gêne morale pour elle et restreindrait sa responsabilité » (1).

La délégation roumaine se rangea à l'avis de la délégation turque. Elle fit remarquer que l'activité d'une commission internationale n'était pas indispensable et que le gouvernement turc, s'il voulait se charger de ses fonctions, s'en acquitterait fort bien.

Devant l'attitude intransigeante des délégations an-

(1) Livre Rouge, p. 105. En outre les services du gouvernement turc — et nul ne l'a contesté à la Conférence — peuvent remplir et remplissent les fonctions de la commission internationale avec peut-être une célérité plus grande que ne pouvait le faire la commission.

glaise et turque, M. Soubbovitch, délégué yougoslave, proposa un compromis : La Turquie pouvait fort bien remplir la plupart des fonctions de la commission et pour certaines autres — par exemple les renseignements nécessaires à l'établissement des statistiques — les consuls ou les représentants diplomatiques accrédités pourraient s'en charger.

Finalement la Turquie obtint gain de cause. L'article 24 de la convention de Montreux transfère au gouvernement turc les attributions de la commission internationale des Détroits.

Cette solution nous semble la conséquence indirecte mais naturelle des bases sur lesquelles se réunissait la conférence de Montreux.

La démilitarisation, la garantie des Puissances et la commission internationale des Détroits formaient un tout qui s'harmonisait avec l'esprit de la conférence de Lausanne. Les Puissances garantissaient la sécurité des Détroits et en assuraient dans une certaine mesure l'administration.

Mais puisque la convention de Montreux est basée sur le fait que la Turquie, assure seule la sécurité des Détroits, comment lui imposer une administration internationale à côté de sa propre administration ?

En outre, les services du gouvernement turc, — et nul ne l'a contesté à la Conférence -- peuvent remplir et remplissent les fonctions de la commission internationale avec peut-être une célérité plus grande que ne le faisait la commission.

CHAPITRE II

Réglementation de la liberté de passage

SECTION I

DU PASSAGE DES NAVIRES DE COMMERCE

Deux questions se posent à propos du passage des navires de commerce :

A. — La définition des navires de commerce.

B. — Les modalités du passage de ces navires.

A. — *La définition*

Le projet de convention turc intitulait la section I traitant des navires de commerce : « Navires de commerce, y compris les navires-hôpitaux, yachts et bateaux de pêche ».

La délégation russe, craignant que cette énumération fut limitative et exclut les bateaux-pompes, les dragues, les brises-glaces, etc. proposa d'adopter « une expression englobant tous les navires autres que les bâtiments de guerre visés à la section II ».

La délégation turque adopta volontiers ce changement, qui traduisait bien le sens de son énumération prise du reste dans le sens de celle de la convention de Lausanne.

Le texte définitif ne donne pas de définition des bateaux de commerce. Il se contente de les opposer aux bateaux de guerre. L'article 7 porte : « Le terme na-

vires de commerce s'applique à tous les navires qui ne sont pas visés à la section II de la présente convention ».

Comme les navires de guerre sont très exactement définis dans l'annexe II empruntée au traité de Londres il n'y a aucune difficulté à distinguer les bâtiments de commerce des bâtiments de guerre.

B. — *Les modalités de passage*

Le principe général est la liberté de passage et de navigation, reconnue dans l'article I de la convention. Il trouve son application la plus large à propos des navires de commerce.

En temps de paix comme en temps de guerre ces navires ont la liberté de passage et de navigation dans les Détroits.

Ils sont cependant astreints au respect de certaines formalités et au paiement de certaines taxes, qui n'infirmement en rien cette liberté, mais qui sont nécessaires pour la bonne administration du passage. Ces formalités sont renforcées en cas de guerre ou de menace de guerre.

On distingue quatre réglementations de la liberté de passage pour les navires de commerce. Elles se réfèrent aux différentes situations qui peuvent se présenter : Temps de paix, temps de guerre la Turquie étant belligérante, temps de guerre la Turquie n'étant pas belligérante, menace de guerre.

a. — *Temps de paix*

L'article 2 qui réglemente cette situation indique la complète liberté de passage et de navigation.

Les navires peuvent passer de jour comme de nuit, quels que soient leur pavillon et leur chargement.

S'ils font escale dans un port des Détroits ils sont naturellement soumis aux règlements institués par les autorités turques.

Si les navires passent en transit ils sont soumis à une seule formalité prévue par la convention : le contrôle sanitaire à l'entrée des Détroits ; c'est la seule escale obligatoire.

Trois taxes prévues par l'annexe I de la convention sont à payer par le navire en transit :

Taxe sanitaire, — taxe pour les phares, bouées lumineuses, bouées de chenaux ou autres. — et la taxe de sauvetage.

Les taxes perçues s'appliquent à une double traversée des Détroits (aller et retour) effectuée dans un délai de six mois.

Si à la traversée d'aller le navire déclare ne pas devoir revenir il n'est perçu pour les deux dernières taxes que le demi-tarif.

D'autres taxes pourront être perçues dans le cas de services facultatifs effectivement rendus à leur demande, par exemple un service de pilotage ou de remorquage.

Parmi ces taxes nous devons signaler que la taxe sanitaire a donné lieu à une discussion très vive entre la délégation turque et plusieurs autres délégations qui y étaient fortement opposées.

La délégation turque insistait sur la nécessité du contrôle sanitaire en se basant sur des considérations scientifiques. Le ministre des Affaires étrangères turc, le Dr Rushtu Arras, en sa qualité de médecin, insista sur ces points : la traversée des Détroits est très longue et s'effectue très près des côtes et même des régions situées au-delà des côtes.

D'autre part, la nécessité du contrôle une fois établi,

il est normal de percevoir une taxe d'ailleurs modique pour ce service sur tous les navires en transit.

On peut assimiler le contrôle sanitaire à un service public dont tous les citoyens supportent également la charge. La taxe sanitaire, dans cette conception, est conçue comme une manière d'impôt. Les délégués Anglais, Bulgares, Roumains, etc. niaient la nécessité du contrôle sanitaire pour des navires en transit. Certains navires, affirmaient-ils, ont un excellent service sanitaire à bord, au moins égal à celui des navires de guerre exemptés de la visite et de la taxe sanitaire.

La taxe sanitaire ne doit donc pas être payée par tous les navires, mais uniquement par ceux qui auront recours au service sanitaire ou qui seront soumis à cette visite si des cas contagieux se sont déclarés. Dans cette seconde conception la taxe sanitaire est présentée non plus comme un impôt mais comme le simple paiement d'un service effectivement rendu.

Ces deux conceptions se heurtèrent jusqu'au sein du comité technique. En définitive la Turquie fit triompher son point de vue en faisant les concessions suivantes : 1°) Elle s'engageait à ne pas augmenter la taxe. — 2°) Elle s'engageait à reconnaître comme facultatifs dans les circonstances normales le pilotage et le remorquage.

b. — *Le temps de guerre,*
la Turquie n'étant pas belligérante (1)

Pour cette période les règles du temps de paix (articles 2 et 3) s'appliquent toujours.

(1) L'article 3 du projet turc et l'article 5 du projet anglais disaient : en temps de guerre la Turquie étant « neutre ». Sur la proposition de M. Litvinoff on adopta le terme « pas belligérante » à la place du mot « neutre » pour les mêmes raisons qui l'ont fait adopter à l'article 5 de la Convention et dont nous donnons plus loin l'explication. (Voir page 119).

« Le pilotage et le remorquage restent facultatifs » dit le paragraphe 2^e de l'article 4.

En effet l'on n'a pas envisagé ici que la Turquie puisse prendre des mesures de protection, comme à l'article 6 de la Convention où la Turquie n'étant pas belligérante s'estime cependant menacée par une guerre. La route est donc librement choisie dans ce cas par les navires de commerce (1).

*c. — Le temps de guerre,
la Turquie étant belligérante*

Plusieurs questions se sont posées lors de la rédaction de l'article 5 qui règlemente cette situation.

Le projet turc, article 4, et le contre-projet anglais, article 6 disaient : « En temps de guerre, la Turquie étant belligérante, les navires de commerce neutres jouiront de la liberté de passage à condition que ces navires n'assistent en aucune façon l'ennemi ».

Le mot « neutre » fit l'objet d'une discussion. M. Litvinoff demanda que fut précisé le sens dans lequel on prenait le mot « neutre ». S'agissait-il d'un pays neutre à l'égard de tous les belligérants ou neutre seulement vis-à-vis de la Turquie ? Il lui semblait préférable d'employer l'expression « neutre » vis-à-vis de la Turquie » dans cet article.

On lui fit remarquer que le cas d'un pays neutre vis-à-vis de la Turquie et belligérant vis-à-vis d'un autre ne pourrait se produire que dans l'éventualité de deux guerres simultanées.

S. E. M. Arras donna les explications suivantes : Lors-

(1) Les obligations découlant du Pacte de la S. D. N. auxquelles faisaient allusion l'article 3 du projet turc et que l'on ne retrouve plus ici, ont fait l'objet d'un article séparé, l'article 25 de la Convention.

qu'on emploie le terme « les neutres jouiront de la liberté... » il s'agit sans aucun doute des neutres vis-à-vis de la Turquie.

« La suggestion de M. Litvinoff tendant à remplacer à l'article 5 le mot « neutre » par les mots « la Turquie n'étant pas belligérante » peut-être approuvée par nous. Toutefois je dois dire que si nous avons employé le mot « neutre » et que s'il a été reproduit dans le nouveau texte de la délégation britannique, ce n'est pas simplement parce que nous avons voulu reprendre l'ancien article du traité de Lausanne. Notre intention est d'expliquer par tous les moyens, aussi bien dans les conventions qu'ailleurs, qu'après la guerre il y a eu dans le monde une nouvelle conception de la neutralité. On peut en effet être maintenant l'ami de tout le monde, tandis que l'ancienne devise était : « Vous n'êtes pas mon ami, vous êtes donc mon ennemi ». Cette devise a vécu. Il y a donc un certain progrès dans la conception de la neutralité, mais pour la précision de l'article je ne vois aucun inconvénient à me rallier au désir de M. Litvinoff ».

Les articles 4 et 5 portent le reflet de cette discussion. Dans l'article 4 de la Convention, au lieu de : la Turquie étant « neutre » on a employé l'expression « n'étant pas belligérante ». Dans l'article 5 on dit : « les navires de commerce n'appartenant pas à un pays en guerre avec la Turquie » au lieu de : « navires de commerce neutres » ;

En définitive ce changement d'expression nous apparaît comme une commodité de rédaction, permettant d'éviter toute discussion ultérieure sur l'étendue du terme « neutre » ;

L'assistance à l'ennemi fit l'objet d'une autre discussion. Les projets portaient que les navires de com-

merce neutres jouiraient de la liberté « à condition que ces navires n'assistent en aucune façon l'ennemi ». Le délégué de la Bulgarie, se basant sur une disposition correspondante de la Convention de Lausanne, demandait qu'on insérât dans l'article 5 des précisions sur l'assistance hostile pour éviter une interprétation trop large du texte. La convention de Lausanne parlait de contrebande de guerre et de transports de soldats.

Le délégué de la Turquie fit observer que la citation de deux exemples laisse le texte limitatif, tandis que la rédaction actuelle était plus souple et plus compréhensive. L'énumération de Lausanne est indicative et non-limitative. La délégation turque voulait bien accepter l'insertion de nombreux exemples à condition que cette énumération ne fut pas limitative.

L'intervention de M. Politis, par sa clarté, rallia toutes les opinions au point de vue turc : « Je crois, dit-il, que cette discussion qui est un peu longue est inutile, parce que les termes qui sont employés ici ont un sens. Il est évident que le pays belligérant ne peut entraver complètement le commerce neutre. Il y a des règles dans le Droit international ; elles sont traditionnelles, et ce qui est incontestablement visé ici, c'est l'assistance hostile, celle qui est connue sous le nom de « services contraires à la neutralité ». Par conséquent il doit être sous-entendu que l'appréciation de la question de savoir s'il y a ou non assistance interdite, doit être faite sur les bases des règles traditionnelles du Droit international » (1). Une énumération ayant été reconnue inutile par la Conférence, le texte fut maintenu. L'assistance à l'ennemi prévue par l'article 5 de la Convention s'interprète donc à la lumière des discussions inscrites au procès verbal, comme étant « l'assistance hostile » traditionnelle.

(1) Livre Rouge, p. 66.

Un navire de commerce neutre qui se rendrait coupable d'un acte d'assistance hostile se verrait retirer la liberté de passage. Il pourra être arrêté par les autorités turques et consigné dans un des ports des Détroits jusqu'à la fin des hostilités.

A condition de ne pas assister l'ennemi le passage reste libre. Cependant ce passage reste soumis à certaines règles spéciales : les navires devront entrer de jour dans les Détroits. Les autorités turques indiqueront dans chaque cas la route à suivre (1). Le pilotage sera payant, mais le gouvernement turc s'engage, dans ce cas, à ne pas augmenter les tarifs.

d. — *Menaces de guerre*

Cette situation n'a pas été prévue par la Convention de Lausanne, elle est innovation de la Convention de Montreux.

Le projet turc et le contre-projet britannique n'en parlaient qu'à propos des bâtiments de guerre. Pour les navires de commerce seuls le temps de paix et le temps de guerre étaient prévus.

On a jugé, au cours des débats, que les mesures que la Turquie était en droit de prendre, si elle se jougeait menacée par une guerre d'après l'article 31 de la Convention, pourraient avoir des répercussions sur le passage des navires de commerce. On a donc voulu préciser les modalités de passage de ces navires dans ce cas.

D'après l'article 6 de la Convention qui règle cette situation la liberté de passage n'est pas en jeu. Il est évident que si la Turquie permet le passage des na-

(1) Les Détroits peuvent être minés en cas de guerre et il serait dangereux pour les navires de suivre n'importe quelle route.

vires de commerce neutres quand elle est belligérante, elle le permet « a fortiori » quand la guerre n'est encore pour elle qu'une menace.

D'autre part la question des navires neutres et d'assistance à l'ennemi ne se pose pas puisque l'ennemi n'est pas encore officiellement déclaré. Le passage des navires de commerce de toutes les Puissances est donc admis.

Les seules mesures prises dans cet état de tension sont :

L'obligation de traverser les Détroits de jour et d'emprunter la route indiquée par les autorités turques.

La possibilité par la Turquie de rendre obligatoire le pilotage (1).

SECTION II

BÂTIMENTS DE GUERRE

La convention de Montreux ne donne pas une définition particulière des navires entrant dans la catégorie des bâtiments de guerre ; elle a adopté la définition de la conférence de Londres. On s'était contenté d'abord d'une simple référence à ce traité, mais le Japon, n'en étant pas signataire, demanda qu'on insérât cette définition dans la convention, ce qui fut fait.

La définition des bâtiments de guerre est reproduite à l'annexe II de la convention de Montreux (2).

Principe de la liberté de passage

Le principe, pour les navires de guerre comme pour les navires de commerce, est la liberté de passage.

Cependant cette liberté est soumise, dans le cas des

(1) Aucune taxe ne sera perçue pour le pilotage prévu ici.

(2) Livre Rouge, p. 310.

bâtiments de guerre, à une réglementation beaucoup plus étroite que celle qui régit le passage des navires de commerce.

Ceci s'explique par le fait que le passage des navires de guerre offre un danger bien plus grand pour la sécurité de la Turquie et des pays riverains de la mer Noire.

D'autre part c'est pour la sécurité et la paix internationales une garantie que d'éviter le passage de flottes de guerre des différentes Puissances dans les Détroits.

Le principe de la liberté de passage pour les navires de guerre durant le temps de paix est posé par l'article 10 de la Convention (1).

Il subsiste en temps de guerre la Turquie n'étant pas belligérante (2). Par contre, pour le temps de guerre la Turquie étant belligérante, ou au cas où cette dernière s'estimerait menacée d'un danger de guerre imminent, il résulte des articles 20 et 21 que le passage des bâtiments de guerre est « entièrement laissé à la discrétion du gouvernement turc » (3).

Il n'est pas sans intérêt de rappeler quaux termes du traité de Lausanne, dans l'hypothèse d'une guerre où la Turquie serait belligérante, le gouvernement turc devait assurer le libre passage des navires de guerre neutres (4). Ces deux textes permettent de mesurer le chemin parcouru.

Mais le principe de la liberté de passage a été ac-

(1) Livre Rouge, p. 303.

(2) Article 19, Livre Rouge, p. 304.

(3) Article 19, Livre Rouge, p. 305.

(4) Voir Lefur et Chklaver (Recueil de traités, p. 824).

compagné d'une réglementation précise, à laquelle nous venons.

Certaines règles s'expliquent par le souci de sécurité dans les Détroits eux-mêmes, d'autres par un souci de sécurité dans la mer Noire.

Parmi celles qui visent la sécurité dans les Détroits, certaines concernent les Puissances non riveraines de la mer Noire et d'autres les Puissances riveraines de la mer Noire.

Trois concernent les Puissances non riveraines de la mer Noire :

Un préavis de passage doit être adressé au gouvernement turc. La durée de ce préavis est normalement de huit jours, mais l'article 13 précise : « Il est désirable que pour les Puissances non riveraines de la mer Noire elle soit portée à quinze jours. Ce préavis doit indiquer la destination, le nom, le type et le nombre de bâtiments ainsi que les dates de passage. Tout changement de date doit faire l'objet d'un préavis de trois jours ».

La seconde règle concerne le tonnage global maximum pouvant se trouver en transit dans les Détroits (1). Ce tonnage est, en principe, fixé à quinze milles tonnes.

La troisième règle précise la durée possible du séjour dans les Détroits (2). Sauf le cas d'avarie ou de fortune de mer, un bâtiment ne doit pas séjourner dans les Détroits au-delà du temps qui lui est nécessaire pour les traverser. Ces règles sont assouplies en ce qui concerne le passage des flottes appartenant aux pays riverains de la mer Noire.

Les Puissances riveraines ont en effet le droit de

(1) Article 13, Livre Rouge, p. 303.

(2) Article 13, Livre Rouge, p. 304.

faire passer dans les Détroits un tonnage global excédant les 15.000 tonnes que fixe l'article 14. Mais dans ce cas les navires ne pourront franchir les Détroits qu'un à un, escortés au plus par deux torpilleurs (1).

De plus, les Puissances riveraines auront le droit de faire passer les Détroits à leurs sous-marins ralliant leurs bases en mer Noire. Deux conditions sont alors exigées par l'article 12 de la Convention : Un avis de mise en chantier ou d'achat, ou encore des précisions concernant les réparations nécessaires à effectuer dans les chantiers ne se trouvant pas en mer Noire, devront être donnés en temps utile au gouvernement turc. En toute hypothèse les sous-marins ne pourront traverser les Détroits qu'un à un et ne pourront naviguer que le jour et en surface (2).

Certaines règles visent à assurer la sécurité en mer Noire, alors que celles que nous venons d'exposer tendaient à accorder aux Détroits toute la sécurité désirable.

L'article 18 limite la flotte que les Puissances non riveraines de la mer Noire pourront avoir dans cette mer. Cette limitation est double. D'une part elle porte sur le tonnage global. En principe les Puissances non riveraines de la mer Noire pourront y envoyer une flotte de 30.000 tonnes. Au cas où la Russie (3) augmenterait sa flotte en mer Noire les Puissances non riveraines pourront l'imiter jusqu'à concurrence d'un maximum de 45.000 tonnes (4).

(1) Article 11, Livre Rouge, p. 303.

(2) Article 12, Livre Rouge, p. 303.

(3) Le texte parle de « la flotte la plus forte de la mer Noire ». Livre Rouge, p. 304.

(4) Certaines facilités spéciales sont prévues dans le cas où il s'agit d'envoi de forces navales dans « un but humanitaire ». (Voir article 18, Livre Rouge, p. 304).

Une quelconque des Puissances non riveraines ne peut excéder pour sa part les deux tiers du tonnage global ainsi défini.

Le second aspect de la limitation porte sur la durée du séjour en mer Noire des bâtiments de guerre des Puissances non riveraines de la mer Noire. En toute hypothèse ce séjour ne peut excéder vingt et un jours (1).

Telles sont les règles concernant le passage des navires de guerre dans les Détroits (2) et en mer Noire : On voit qu'elles assurent la liberté nécessaire à chaque Puissance et la sécurité indispensable à la Turquie et aux Etats riverains de la mer Noire.

SECTION III

LE PASSAGE DES AÉRONEFS

La Convention de Lausanne, dans son article I, assimilait la navigation aérienne à la navigation maritime et pose pour les deux le principe de la liberté de passage.

L'article 11 (3) du projet turc, présenté à la Conférence de Montreux, traite spécialement du passage des aéronefs civils et militaires et leur interdit le survol des Détroits. La navigation aérienne en Turquie, y est-il dit, ne pourra se faire que par la route préalablement indiquée par le gouvernement.

Ce changement de principe s'explique par la remilitarisation des Détroits. Comme le déclara le délégué

(1) Article 18, Livre Rouge, p. 304.

(2) Les navires auxiliaires conçus pour le transport des combustibles, c'est-à-dire en fait et surtout, les navires pétroliers sont dispensés du préavis et n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul du tonnage global des flottes de guerre. Cette clause semble devoir bénéficier surtout à la flotte pétrolière française. Voir article 9, Livre Rouge, p. 303.

(3) Livre Rouge, p. 294.

turc, M. Mehemencioglu, dans l'exposé qu'il fit du nouveau projet de convention turc : «Il ne peut naturellement pas être question de laisser survoler une zone fortifiée par des avions, et les moyens actuels sont tels qu'il y a nécessité absolue de prendre tout de suite des précautions contre des avions pouvant mettre en danger la zone fortifiée. Il était donc naturel de dire que la zone fortifiée ne pourra être survolée par les avions. Toutefois la Turquie a tenu à ce que l'accès à la mer Noire ou le passage entre la mer Noire et la mer Méditerranée puissent être assurés aux aéronefs en suivant une route que la Turquie déterminera à travers son territoire et conformément à la réglementation édictée en Turquie en ce qui concerne la navigation aérienne (1).

On voit qu'il s'agissait dans l'esprit des rédacteurs turcs de permettre aux aéronefs de relier la Méditerranée et la mer Noire tout en assurant la sécurité de la zone fortifiée des Détroits.

Les délégations anglaise et française, tout en reconnaissant le droit pour la Turquie d'établir des zones interdites au survol, voulurent obtenir un régime plus libéral pour les aéronefs.

Les arguments de la délégation anglaise tendaient surtout à démontrer l'inutilité des zones interdites au point de vue de la sécurité. Etant donné les progrès de la photographie, disait Lord Stanhope, les photographies, grâce aux rayons infra-rouges, peuvent être prises de très loin. Les zones interdites ne seront donc pas à l'abri d'observateurs étrangers. D'autre part ces zones entravent le commerce aérien international et il serait bon d'en limiter le nombre.

(1) Livre Rouge, p. 32.

L'attitude anglaise n'aboutit qu'à faire une pression amicale sur la Turquie pour que soient réduites au minimum les zones interdites. La Turquie prit volontiers cet engagement.

En fait l'article 20 (1) du projet anglais ne changeait guère l'article 11 du projet turc : il reconnaissait à la Turquie le droit de réglementer le survol de son territoire et de ses eaux territoriales et d'établir des zones interdites. Au passage de la Méditerranée à la mer Noire il ajoutait le passage d'Europe en Asie, passage que la Turquie s'engageait à faciliter dans le cadre de la réglementation turque y relative.

La délégation française demandait surtout que le texte adopté, au lieu de réglementer le seul passage de la mer Noire à la Méditerranée et vice versa, comme le faisait l'article 11 du projet turc, prévît aussi le passage d'ouest en est, c'est-à-dire d'Europe en Asie.

Après quelques discussions on arriva à concilier les deux points de vue dans un article qui est l'article 23 de la Convention de Montreux.

Article 23 (2) : « En vue d'assurer le passage des aéronefs civils entre la Méditerranée et la mer Noire, le gouvernement turc indiquera, en dehors des zones interdites des Détroits, les routes aériennes destinées à ce passage. Les aéronefs civils pourront utiliser ces routes en donnant au gouvernement turc, pour les survols occasionnels, un préavis de trois jours et pour les survols de services réguliers un préavis général des dates de passage.

D'autre part, nonobstant la remilitarisation des Détroits, le gouvernement turc fournira les facilités né-

(1) Livre Rouge, p. 294.

(2) Livre Rouge, p. 305.

cessaires pour le passage en toute sécurité des aéronefs civils autorisés, d'après la réglementation aérienne en vigueur en Turquie, à survoler le territoire turc entre l'Europe et l'Asie. Pour les cas où une autorisation de survol aurait été accordée, la route à suivre dans la zone des Détroits sera périodiquement indiquée ».

Il est à remarquer que contrairement à l'article 11 du projet turc qui parlait des aéronefs civils et militaires, l'article 23 de la Convention ne parle que des aéronefs civils.

D'autres changements sont encore à signaler dans l'article 23 par rapport à l'article 2 du projet turc.

L'article 23 ne dit pas que le survol des Détroits est interdit aux aéronefs civils. Mais comme il stipule que le passage des aéronefs entre la Méditerranée et la mer Noire ne pourra se faire que par les routes indiquées par le gouvernement turc et situées en dehors des zones interdites, c'est bien au point de vue turc de sécurité des Détroits fortifiés que l'on est ramené.

L'article 23 prévoit le passage d'Europe en Asie dont ne parlait pas l'article 2. Mais il soumet ce passage à la réglementation en vigueur en Turquie. On a tenu compte ici des observations de la Turquie qui avait fait remarquer que cette conférence, réunie pour régler la question des Détroits, ne pouvait se permettre de régler le survol du territoire turc en dehors de la région des Détroits. Or, le passage d'Europe en Asie se fait pour une très petite partie au-dessus des Détroits, et pour le reste au-dessus du territoire turc.

Le passage des aéronefs entre la Méditerranée et la mer Noire doit être précédé d'un avis au gouvernement turc. Ce préavis sera de trois jours pour les survols occasionnels, et pour les survols de services réguliers un préavis général des dates de passage est exigé. Pour le

passage d'Europe en Asie il n'est pas fait mention de préavis. Ceci se conçoit fort bien puisque ce passage est soumis à une autorisation préalable du gouvernement turc.

Nous devons noter encore que l'article 15 (1) de la Convention interdit aux navires porte-avions de se servir de leurs avions dans les Détroits.

Avec ce régime nouveau, la réglementation de la navigation aérienne dans les Détroits retrouve en somme le droit commun en la matière.

Il résulte en effet de l'article premier de la Convention internationale de navigation aérienne du 13 octobre 1919, telle qu'elle a été modifiée par la suite que : «Chaque puissance a la souveraineté complète et « exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire » (2).

Son article 15 précise en outre que si tout aéronef ressortissant à un Etat contractant a le droit de traverser l'atmosphère d'un autre Etat sans atterrir, « il est tenu de suivre l'itinéraire fixé par l'Etat survolé » (3).

SECTION IV

LE CAS D'UN DANGER DE GUERRE IMMINENT

Les articles 6 et 21 de la Convention de Montreux envisagent l'hypothèse « d'un danger de guerre imminent » sans qu'il soit autrement précisé la situation à laquelle il est ainsi fait allusion.

(1) Livre Rouge, p. 304.

(2) Roper « La Convention internationale du 13 octobre 1919 », 1930, p. 360.

(3) Idem, p. 362.

L'article 6 (1) qui concerne le passage des navires de commerce, prévoit que dans le cas « où la Turquie s'estimerait menacée d'un danger de guerre imminent » les navires devront entrer de jour dans les Détroits, le passage s'effectuant par la route indiquée dans chaque cas par les autorités turques.

Le pilotage pourra alors être rendu obligatoire mais n'aura pas à être rétribué.

L'article 21 (2) concerne le passage des bâtiments de guerre. Il y est dit, dans l'alinéa I, que dans le cas « où la Turquie s'estimerait menacée d'un danger de guerre imminent » elle aurait le droit d'appliquer les dispositions de l'article 20 de la Convention, c'est-à-dire que le passage des bâtiments de guerre est alors laissé à sa discrétion. On voit l'importance et la gravité possible d'une pareille mesure, en même temps que la grande confiance que les diverses Puissances ont montrée dans la sagesse de la Turquie. Cette confiance, en même temps que la gravité des incidents possibles, apparaît encore mieux dans l'alinéa second de l'article 21 qui vient d'être rappelé : « Les bâtiments de guerre — dit le texte — qui après avoir passé par les Détroits antérieurement à l'usage par la Turquie de la faculté que lui confère l'alinéa précédent, se trouveraient ainsi séparés de leur port d'attache, pourront rallier ces ports. Il est cependant entendu que la Turquie pourra ne pas faire bénéficier de ce droit les bâtiments de l'Etat dont l'attitude aurait motivé l'application du présent article ». On voit que ce second alinéa tient compte de l'importance stratégique des Détroits dans la défense efficace de la Turquie.

(1) Livre Rouge, p. 303.

(2) Livre Rouge, p. 305.

Il n'en reste pas moins que le contraste est frappant entre d'une part la précision et l'importance des conséquences de cet état de « danger de guerre imminent » et d'autre part l'imprécision même de cette expression.

Certains (1) ont prétendu que le « danger de guerre imminent » avait été prévu dans l'article 18 de la conférence de Lausanne. Mais cet article 18 parle de « violations des dispositions sur la liberté de passage », « d'attaque inopinée », d'« acte de guerre » ou « de menace de guerre », termes dont aucun n'atteint l'imprécision des mots : « danger de guerre imminent » (2).

Il ressort du texte que c'est la Turquie qui apprécie s'il y a un danger de guerre imminent. Mais les autres Puissances ont voulu se ménager des garanties qu'elles ont cherché dans un contrôle « a posteriori ». Ainsi a-t-on pensé réserver toute la liberté de la Turquie en face d'hypothèses si multiples qu'on ne peut toutes les prévoir, et en même temps exercer un certain contrôle sur les mesures prises.

Ce contrôle est organisé par les derniers alinéas de l'article 21 : « Si le gouvernement turc fait usage de la faculté que lui confère l'alinéa premier ci-dessus il adressera une notification à cet effet aux Hautes Parties contractantes ainsi qu'au Secrétaire général de la Société des Nations.

(1) En ce sens Warsamy « La Convention des Détroits », p. 140.

(2) Article 18 de la Convention de Lausanne :

« Désireuses que la démilitarisation des Détroits et des zones avoisinantes ne devienne pas, au point de vue militaire, une cause de danger injustifiée pour la Turquie, et que des actes de guerre ne viennent mettre en péril la liberté des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées, les Hautes Parties Contractantes conviennent des dispositions suivantes :

« Si une violation des obligations sur la liberté de passa-

« Si le Conseil de la Société des Nations, par une majorité des deux tiers, décide que les mesures ainsi prises par la Turquie ne sont pas justifiées et si tel est également l'avis de la majorité des Hautes Parties contractantes signataires de la présente convention, le gouvernement turc s'engage à rapporter les mesures en question ainsi que celles qui auraient été prises en vertu de l'article 6 de la présente Convention ».

Ainsi le contrôle qui s'exerce sur les mesures prises par la Turquie est double. C'est, d'une part, celui du Conseil de la S. D. N. statuant à la majorité des deux tiers. C'est d'autre part celui des Hautes Parties contractantes statuant à la majorité. Cette dualité s'explique par le fait que le Japon, signataire de la Convention, n'est plus membre de la S. D. N., et aussi par le fait que d'autres Etats signataires peuvent quitter l'organisation de Genève. Il n'en reste pas moins que c'est là une dualité regrettable. Elle peut aboutir, du point de vue politique, à des situations difficiles. Dans le cas, en effet, où les avis de la S. D. N. et de l'assemblée des Puissances contractantes seraient divergents, il est clair que la Turquie n'a pas à rapporter les mesures prises, il n'en reste pas moins que du point de vue politique c'est là une situation des plus délicates.

En fait il semble bien que la Turquie est décidée à n'user des droits qu'elle puise dans l'article 6 et surtout dans l'article 21 que dans le seul cas de danger incontestable.

« ge, une attaque inopinée, ou quelque acte de guerre ou menace de guerre venaient à mettre en péril la liberté de la navigation des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées, les Hautes Parties contractantes, et dans tous les cas la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon les empêcheront conjointement par tous les moyens que le Conseil des Nations décidera à cet effet ».

C'est là la garantie la plus sûre, peut-être à l'heure actuelle.

SECTION V

DURÉE ET APPLICATION DE LA CONVENTION

Nous examinerons successivement la durée de la Convention élaborée à Montreux et son application.

Par une prudence que l'on ne saurait que louer les négociateurs de la Conférence ont prévu la possibilité de modifier le texte qu'ils élaboraient et ont fixé les modalités de cette procédure de révision.

Il convient de remarquer tout d'abord, que le principe de la liberté de passage, principe directeur de l'ensemble de la réglementation, est posé comme ayant une valeur définitive. En effet, l'article 28 de la Convention déclare dans son alinéa 2 que « le principe de « la liberté de passage et de navigation affirmé à l'article premier de la présente Convention aura une « durée illimitée » (1). C'est là une affirmation tout à fait légitime. L'examen que nous consacrons à la comparaison des régimes des divers détroits et canaux maritimes montrera en effet que le droit commun en la matière est la liberté de passage.

Aussi bien, le principe de la liberté de la mer et du commerce international, auquel nul n'a le droit de se soustraire, ne pouvaient que conduire à une semblable conclusion. En posant comme une règle fondamentale que le principe de la liberté de navigation devra toujours inspirer les diverses réglementations possibles et éventuelles, les états réunis à Montreux n'ont fait que placer les Détroits sous l'empire du droit commun international en la matière.

Il résulte de l'alinéa premier du même article 28

(1) Livre rouge, p. 306

que la Convention elle-même « aura une durée de 20 ans à dater de son entrée en vigueur ». Les diverses parties au traité ne pourront se considérer comme libérées de ses stipulations que deux ans après l'envoi de leur préavis de dénonciation. C'est le gouvernement français qui est chargé de notifier la dénonciation aux Hautes Parties contractantes. Les signataires conviennent que dans l'hypothèse d'une dénonciation ils se feront représenter à une conférence réunie pour arrêter les termes d'une nouvelle convention.

Mais la convention atteint un haut degré de souplesse dans les possibilités de révision que prévoit son article 29.

Cet article organise une révision quinquennale de la réglementation adoptée. Trois mois avant l'expiration de la période quinquennale en cours, les Hautes Parties contractantes, devront notifier aux autres puissances signataires les divers amendements et modifications qu'elles jugeraient désirable et utile d'apporter à la réglementation en vigueur.

A ce point de son développement la procédure de révision se subdivise en deux sortes de sous-procédures suivant qu'il s'agit de la modification des articles 14 et 18 des accords ou des autres articles. Les articles 14 et 18 sont ceux qui concernent respectivement la limitation du tonnage global des navires de guerre pouvant transiter dans les Détroits et l'article 18 celle des bâtiments de guerre que les puissances non riveraines de la mer Noire pourront envoyer dans cette dernière (1). S'il s'agit d'une demande de notification relative à un tout autre article que les articles 14 et 18, l'article 29 précise que la demande en révision formulée par un

(1) Livre rouge, p. 304.

signataire devra être appuyée par deux autres Hautes Parties contractantes pour pouvoir être déclarée recevable. La demande étant recevable, l'accord sera recherché par la voie diplomatique. S'il se révèle impossible, une Conférence sera convoquée qui se prononcera à l'unanimité.

S'il s'agit d'une proposition d'amendement portant sur l'article 14 ou l'article 18, il suffira, pour que cette demande puisse être déclarée recevable, qu'elle soit appuyée par une des Hautes Parties contractantes autre que celle dont émane la proposition. Dans cette hypothèse aussi, un accord sera cherché par la voie diplomatique. S'il ne peut être obtenu, une conférence sera réunie qui statuera à la majorité. Cette majorité devra être composée des trois quarts des Hautes Parties contractantes et comprendre les trois quarts des états riverains de la mer Noire et signataires de la Convention, y compris la Turquie.

En résumé la révision des articles 14 et 18, articles, pourtant essentiels dans la réglementation générale de Montreux, apparait comme plus aisée que celle des divers autres articles et stipulations de la Convention. C'est là un fait qui à première vue peut surprendre. Son explication est dans le fait que les diverses puissances non riveraines de la mer Noire, et surtout l'Angleterre ont accepté la limitation, qu'elles trouvaient trop étroite, du tonnage global pouvant transiter dans les Détroits ou pouvant séjourner en mer Noire qu'à la condition expresse que ces limitations puissent être modifiées assez aisément. Cela ressort notamment des travaux de la Conférence au cours desquels Mr. Rendel, membre de la délégation de la Grande-Bretagne, eut l'occasion de déclarer que la question de la révision quinquennale prenait une importance grandissante

à mesure qu'augmentaient les limitations qu'acceptait la Grande-Bretagne par rapport à ses propositions primitives (1). Pour avoir son origine dans des nécessités strictement politiques et non dans un effort de technique juridique, cette procédure de révision n'en conserve pas moins toute sa souplesse, toute son originalité et il n'est pas interdit de penser qu'elle révélera à l'occasion son efficacité.

En ce qui concerne les conditions d'application des Accords de Montreux il convient de distinguer entre la remilitarisation des Détroits et la réglementation de la liberté de passage.

La remilitarisation commença aussitôt après la signature des accords et, par son existence même s'impose à toutes les puissances signataires ou non de la Convention.

Le moyen technique employé fut un protocole spécial qui s'imposa aussitôt sans que la Turquie eut à attendre les ratifications d'usage. Cette particularité s'explique par l'extrême urgence des mesures à prendre et que le gouvernement turc déclara indispensables à sa sécurité. La mesure bien qu'exceptionnelle et dérogeant au droit commun de l'application des traités qui veut que celle-ci n'intervienne qu'après un certain nombre de ratifications ou toutes les ratifications a cependant des précédents : au traité de Londres de 1841 par exemple, un protocole réservé ordonnait l'exécution de l'article 2 de la convention sans attendre les ratifications des différents gouvernements vu l'urgence de la situation (voir, p. 59).

La question de l'application des règles concernant les passages des navires peut par contre, et tout au

(1) Livre rouge, p. 163

moins à première vue, paraître soulever quelques difficultés. Diverses puissances, et non des moindres, étaient absentes de la Conférence réunie à Montreux. Elles ne semblaient pas disposées à utiliser la procédure d'adhésion prévue par la Convention dans son article 27. Quelle réglementation convenait-il d'appliquer aux navires d'une puissance se trouvant dans cette situation ? Le traité de Lausanne était-il mort à l'égard de tous ou restait-il encore applicable à l'égard de certains ?

La question fut soulevée, notamment, dans une des dernières délibérations du Comité technique par le représentant de la délégation japonaise. La réponse turque fut très nette sur ce point. Mr. Menemencioglu membre de la délégation turque déclara : « Le fait
« qu'une puissance qui serait partie à l'ancienne conven-
« tion de Lausanne ne ratifierait pas la nouvelle con-
« vention ne signifie pas que celle-ci ne serait pas valable.
« Cette thèse trouve sa justification dans le fait qu'il
« s'agit d'une réglementation internationale..... Quand
« à la question de savoir si l'ancienne convention peut
« s'appliquer séparément à l'égard des Puissances qui
« n'auront pas ratifié la nouvelle, il va de soi qu'une
« réglementation internationale du genre de celle
« qu'entraînera la nouvelle convention ne saurait com-
« porter l'application simultanée de deux systèmes, et
« que la Turquie se porte garante envers les autres
« parties contractantes que la règle applicable sera
« celle qui est prévue dans la convention » (1).

La thèse ainsi présentée par la Turquie, et qui ne rencontra pas d'ailleurs d'opposition sérieuse est conforme, à la fois, au bon sens et à une bonne technique juridique.

(1) Livre rouge, p. 276.

Il convient en effet, de ne point perdre de vue que le traité n'est qu'un mode formel d'élaboration du droit. Sa procédure n'engage en rien le fond même de ses stipulations. Le traité peut servir de véhicule à des stipulations contractuelles, à des jugements ou encore à de véritables règlements administratifs.

Il suffit de lire la Convention de Lausanne et les accords de Montreux pour constater que toute la réglementation qu'ils contiennent relativement à la liberté de passage et de navigation ne présente, en aucune mesure, un caractère contractuel. Il s'agit ainsi que le répétait avec force le représentant de la Turquie, d'une véritable réglementation internationale.

Dès lors la conclusion est certaine si la présence de toutes les parties ou leur assentiment est nécessaire pour la validité ou la modification d'un contrat ou de quelques-unes de ses stipulations, on ne saurait prétendre que l'absence de telle ou telle puissance porte atteinte à la validité et, si l'on nous permet le mot, à la légalité d'un règlement administratif international élaboré par la quasi unanimité des Etats intéressés.

SECTION VI

COMPARAISON AVEC LES AUTRES RÉGIMES

Dès la conférence de Lausanne le principe de la liberté de passage dans les Détroits était posé (1). La conférence de Montreux l'a maintenu et a cru devoir préciser, en outre, dans l'article 28 de la Convention, que si cette dernière devait avoir une durée de 20 ans, « le principe de la liberté de passage et de navigation affirmé à « l'article premier » aurait lui « une durée illimitée » (2).

(1) Lefur et Chklaver, op. cit., p. 882.

(2) Livre rouge, p. 306.

En adoptant ce principe, et si l'on s'en tient tout d'abord aux règles générales, les Puissances soumettaient la navigation dans les Détroits au régime de droit commun dans les détroits et canaux maritimes.

Quelques jours après la signature du traité de Lausanne, le 23 juillet 1923, et de la Convention concernant la région des Détroits, la Cour permanente de Justice internationale rendait son arrêt dans l'affaire du « Wimbledon ». A propos de ce litige on avait fort utilement rappelé la règle dite « des trois canaux » parce qu'elle réunit les canaux de Suez, de Panama et de Kiel, sous le principe commun de la liberté de passage et de navigation (1).

Mais dès que l'on examine la réglementation dont se trouve assorti ce principe commun, le caractère quelque peu restrictif du régime auquel sont soumis les Détroits apparaît aussitôt.

La navigation dans le canal de Suez est réglée par la Convention de Constantinople en date du 29 octobre 1888 (2). Il est dit dans ce traité que le canal de Suez « sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre sans distinction de pavillon ». D'après ce traité la Turquie, souveraine du territoire, ne pouvait interdire le canal de Suez aux navires de guerre d'un pays avec lequel elle serait en état de guerre (3).

Les conditions de la navigation dans le canal de Panama résultent notamment du traité du 18 novembre 1901 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis et du Traité du 18 novembre 1903 entre les Etats-Unis et la République de Panama.

(1) Arrêt N° 1 de la C. P. J. I. (Publications de la C. P. J. I.)

(2) Albin, Les grands traités politiques, P. 382.

(3) Arrêt N° I — C. P. J. I. (P. 26).

D'après ce dernier traité, des droits de police et de réglementation étaient accordés au gouvernement fédéral des Etats-Unis. Durant la dernière guerre le président des Etats-Unis, utilisant ces pouvoirs, a décidé, par une proclamation du 15 novembre 1914, que le passage du canal serait librement assuré aux navires de guerre belligérants. Le passage était libre, en outre, pour tous les navires de commerce. Une seconde proclamation du 29 mai 1917, intervenant après l'entrée en guerre des Etats-Unis interdit le passage du canal aux navires, publics ou privés, des ennemis ou des alliés d'un ennemi. Bien que restreinte par rapport au cas précédent la liberté de passage reste encore plus large dans cette hypothèse que dans celle de la convention de Montreux. En effet, en temps de guerre, les Etats-Unis n'étant pas belligérants ont accordé le libre passage aux navires de guerre belligérants. Cette règle n'est dans la convention de Montreux qu'une exception (1).

Le passage dans le canal de Kiel était réglementé par l'article 380 du traité de Versailles qui disait : « Le canal de Kiel et ses accès seront toujours libres et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne (2).

Le 16 janvier 1937 le « Bulletin officiel de la Marine » allemande publiait une ordonnance soumettant à une autorisation préalable du gouvernement allemand le passage des navires de guerre étrangers dans le canal de Kiel. Dès lors et quoique l'on puisse penser de cette dénonciation unilatérale, il convient d'être ré-

(1) Article 19, Livre Rouge, P. 304 et 305.

(2) Recueil Le Fur et Chklaver P. 496.

servé quant au régime de fait que connaîtra, à l'occasion, le canal de Kiel.

La règle de la liberté de passage est celle qui régit aussi ces canaux naturels que sont les divers détroits maritimes. C'est la situation, par exemple, du détroit de Magellan en vertu de l'article 5 du traité conclu entre le Chili et l'Argentine en 1880.

C'est encore le régime du détroit de Gibraltar, et aussi du Sund et des Belts.

L'examen de divers traités prouve surabondamment que le régime de démilitarisation imposé à la Turquie par la Conférence de Lausanne était loin, en 1923, d'être exceptionnel, tout au moins dans son principe. Il n'en reste pas moins d'ailleurs qu'en fait étant donné la position géographique des Détroits, leur démilitarisation présentait une importance exceptionnelle et risquait de compromettre la sécurité turque.

La déclaration franco-britannique du 8 avril 1904, par exemple, déclaration relative à l'Égypte et au Maroc contient une clause de démilitarisation. Il est dit en effet, dans l'article 7 « Afin d'assurer le libre passage du détroit de Gibraltar, les deux gouvernements conviennent de ne pas laisser élever de fortifications ou des ouvrages stratégiques quelconques sur la partie de la côte marocaine comprise entre Melilla et les hauteurs qui dominent la rive droite du Sébon exclusivement. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux points actuellement occupés par l'Espagne sur la rive marocaine de la Méditerranée » (1).

La remilitarisation prévue par le protocole spécial de la Conférence de Montreux ne donne plus à ces remarques qu'un intérêt rétrospectif.

(1) Albin « Les grands traités politiques » p. 328.

Par ailleurs il apparaît que désormais le passage à travers les détroits ou canaux maritimes ne doit pas être pour le souverain l'occasion de percevoir des péages et des taxes purement fiscaux et ne correspondant pas, au moins dans une grande mesure à des services effectivement rendus ou, à tout le moins, à un service public organisé.

Le traité du 14 mars 1857 (1) concernant le passage du Sund et des Belts est particulièrement significatif à cet égard. Par ce traité les diverses Puissances versaient au Danemark, souverain territorial de ce détroit, une certaine somme, en plusieurs annuités et ce dernier s'engageait à ne plus lever désormais aucune espèce de droits. Il semble douteux que le Danemark eut pu continuer longtemps à percevoir un droit qui ne correspondait pas à un service rendu (2). En tout cas le débat semble sur ce point définitivement tranché.

C'est ainsi en effet, que lorsque durant les séances du comité technique de la Conférence de Montreux, la taxe sanitaire vint en discussion, divers membres de la délégation turque insistèrent sur le fait qu'elle ne correspondait à aucun but fiscal.

M. Menemencioglu, notamment, eut l'occasion de déclarer : « Les taxes sont demandées pour des services rendus » (3). De même le Dr. Arar conclut son intervention en affirmant que la taxe correspondait à un service effectivement rendu par l'administration sanitaire (4).

(1) Albin, Les grands traités politiques, p. 115.

(2) Le régime international des détroits maritimes, par G. Hill, cours de l'Académie de dt. int. de La Haye, 1993, t. III, p. 552

(3) Livre rouge, p. 193.

(4) idem p. 191

Ce parallèle aura suffisamment montré, sans doute, qu'au delà du simple énoncé des principes communs, la liberté de passage apparaît comme plus étroitement et plus sévèrement réglementée dans les détroits du Bosphore et des Dardanelles qu'en tout autre détroit ou canal maritime.

Ce particularisme relatif n'a pas d'autre raison que d'une part la lourde tradition historique qui pèse sur chaque grande puissance européenne chaque fois qu'est soulevé ce problème des Détroits, et d'autre part la situation géographique qui lie étroitement le problème des Détroits à celui de la mer Noire en même temps qu'à celui de la sécurité turque.

La solution adoptée à Montreux est un compromis beaucoup plus qu'une synthèse harmonieuse entre ces exigences diverses parfois contradictoires. Il n'y a dans cette constatation aucun pessimisme ; la sagesse des nations, si elle est réelle, peut procurer une longue vie aux compromis honnêtes.

CHAPITRE III

La sécurité collective et les accords de Montreux

SECTION I

APERÇU GÉNÉRAL DE LA SÉCURITÉ COLLECTIVE

La sécurité collective repose sur l'assistance mutuelle, c'est-à-dire sur l'idée que chaque Etat doit apporter son aide et son concours à l'Etat qui se trouve être la victime d'une agression injustifiée et illégitime.

Au lendemain de la guerre de 1914-1918, l'élaboration et les diverses ratifications du Pacte de la Société des Nations apparurent comme le début de cette ère de solidarité internationale réelle.

Le Pacte ne devait pas supprimer les conflits entre les nations mais en assurer la solution pacifique et s'efforcer de conduire progressivement au désarmement général.

Là où les conférences de La Haye de 1889 et de 1907 avaient échoué, on espérait que la S. D. N., et par son recrutement plus étendu et par son organisation institutionnelle obtiendrait de meilleurs résultats.

Cependant le Pacte n'exclut point, systématiquement et en toute hypothèse, la guerre en tant que moyen légal de solution des différends internationaux. Sans

que nous ayons dans cette brève étude à entrer dans les détails nous devons signaler ce que l'on appelle la fissure de l'article 15, paragraphe 7 du Pacte (1).

L'article 15 (1) prévoit le cas où le Conseil est saisi d'un différend. Si le Conseil ne peut arriver à résoudre aisément le conflit, le Pacte prévoit qu'il publiera un rapport.

Deux hypothèses sont alors à envisager : ou bien ce rapport est adopté à l'unanimité, les voix des Parties en cause n'entrant pas en compte, et dans le paragraphe 7 de l'article 15 prévoit que « les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux solutions du rapport » ; ou bien ce rapport ne réunit pas l'unanimité ainsi entendue, et dans ce dernier cas le paragraphe 7 de l'article 15 précise que « les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ».

Dans le cas de ce paragraphe 7 la guerre gardait sa légalité. Dès la naissance de la S. D. N. on a voulu combler cette fissure.

On a d'abord essayé d'y arriver en restant sur le plan universel qui est celui de la Société des Nations. Ce furent notamment les tentatives du Protocole de Genève, qui échoua complètement par suite de la non ratification par le gouvernement conservateur anglais.

(1) Voir sur ce point, de La Pradelle « La justice internationale » Cours doctorat 1932-33.

(4) Article 15. Paragraphe 4. « Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport voté soit à l'unanimité soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce... »

Paragraphe 6. « Si le rapport du Conseil est accepté à

et de l'Acte général d'Arbitrage de 1928 qui n'assure par son règlement arbitral qu'une solution précaire des conflits politiques.

En définitive on constata l'échec de cet effort, accompli sur le plan universel.

On s'est alors efforcé de boucher la brèche du paragraphe 7 en essayant d'utiliser pour cette fin les intérêts directs et immédiats des Etats. Les intérêts de l'Etat ne dépassent pas une certaine région ; dans ce cadre régional et en vue de combler la lacune de l'article 15 les Etats furent invités à signer des Pactes régionaux d'assistance mutuelle.

On voit aisément la caractéristique de ces pactes régionaux : ils sont conclus dans l'esprit et dans les limites du Covenant. Ils facilitent l'action de la S. D. N. Mieux, ils la complètent.

Ils diffèrent donc sensiblement des traités d'alliance d'avant-guerre. Divers traités ont été signés qui se présentent ainsi comme des pactes d'assistance mutuelle.

Parmi ceux qui intéressent ou risquent d'intéresser la région des Détroits on peut citer notamment :

Pacte Balkanique d'Athènes du 9 février 1934 qui unit la Grèce, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie.

Pacte franco-soviétique.

Accord gréco-turc.

« l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne com-
« tant pas dans les calculs de cette unanimité, les Membres
« de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre
« aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Paragraphe 7. « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas
« à faire accepter son rapport par tous ses membres autres
« que les Représentants de toute Partie au différend, les Mem-
« bres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le
« jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la jus-
« tice ».

Les accords régionaux se superposent ainsi au Pacte : il peut donc se faire que soit en vertu du Pacte soit en vertu d'un pacte régional des mesures peuvent être prises pour sanctionner un Etat agresseur, pour venir en aide à un Etat agressé.

Ces mesures qui peuvent donner lieu au passage d'une flotte à travers les Détroits pourront-elles être prises même dans le cas (limitation de tonnage, menace de guerre pour la Turquie) où la Turquie n'étant pas belligérante les Détroits sont cependant fermés aux navires de guerre étrangers ? C'était là une très grave question, intéressant non-seulement les Membres de la S. D. N. et des pactes régionaux mais aussi les Puissances étrangères à ces pactes dont l'action pouvait être mise en échec par l'ouverture ou la fermeture des Détroits suivant ces Pactes.

Différentes thèses s'affrontèrent sur ce point à Montreux, deux courants les dominant : le courant Français-Roumain-Russe et le courant Anglais.

Ce sont les thèses en présence et les solutions adoptées qui feront l'objet des Sections II et III.

SECTION II

LES THÈSES EN PRÉSENCE

Exprimées à diverses reprises ces thèses eurent surtout l'occasion d'être développées à propos de deux amendements présentés par la délégation soviétique.

Le premier amendement avait pour objet de remplacer les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 16 du projet anglais, traitant de la traversée des navires de guerre en temps de guerre dans les Détroits, la Turquie n'étant pas belligérante.

Le projet anglais prévoyait dans ce cas que le pas-

sage des navires de guerre serait libre sauf dans le cas où la Turquie se sentirait menacée, auquel cas elle pourrait interdire la traversée des Détroits à une flotte belligérante, à condition d'appliquer immédiatement le même traitement à tous les belligérants.

L'alinéa 4 ajoutait qu'en temps de guerre aucune des Puissances riveraines de la mer Noire n'étant belligérante le passage des Détroits serait interdit à toutes les flottes belligérantes.

La délégation soviétique proposait de remplacer ces trois alinéas par la formule suivante :

« Toutefois il sera interdit de passer à travers les Détroits aux bâtiments de guerre et navires auxiliaires de tout Etat belligérant sauf dans les cas visés à l'article 23 » (1).

Le président de la délégation soviétique donna les raisons suivantes à son amendement : fermer les Détroits et la mer Noire à tous les belligérants c'est agir conformément au Pacte de la S. D. N. et au pacte Briand-Kellog (2).

On ne peut légiférer sur la guerre en disant qu'elle est légale dans tel ou tel cas puisque ces pactes interdisent la guerre seule une décision de la S. D. N. agissant conformément au Pacte peut donner la légalité à une guerre.

D'autre part c'est donner à la Turquie une bien lourde responsabilité que de lui permettre de fermer les Détroits à une Puissance belligérante si elle s'estime en danger, et à condition d'appliquer cette fermeture à toute flotte belligérante.

Donc la thèse russe est très nette :

1) Localiser le conflit en interdisant l'entrée dans

(1) Voir art. 23 du projet anglais. Livre rouge, p. 294.

(2) Livre rouge, p. 109.

les Détroits, et par conséquent en mer Noire aux navires des belligérants.

2) Ne faire d'exception que pour une décision de la S. D. N.

« J'ai la certitude — disait M. Litvinoff — que la proposition que nous avons formulée correspond à la conception en cours non seulement dans la S. D. N. mais encore en Amérique, et je crains que si nous nous en écartons après ce que nous venons d'accomplir à Genève, l'espoir de renforcer la sécurité générale et de mettre la guerre hors la loi à l'avenir en sera profondément ébranlé » (1).

Et en réponse aux arguments britanniques : « Je n'aperçois aucune autre manière de régler la question de la guerre si ce n'est en discriminant entre l'agresseur et la victime. Nous ne pouvons accorder les mêmes facilités aux deux belligérants si nous voulons rester fidèles au Pacte de la S. D. N. ».

La délégation française, par la voix de son président, M. Paul Boncour, avait dès le début de la conférence exprimé combien elle tenait à rester fidèle au Covenant et aux pactes d'assistance mutuelle.

Dans le discours prononcé à la séance d'ouverture, M. Paul Boncour disait quels étaient à son sens, les buts de la Conférence de Montreux : Sécurité de la Turquie, sécurité des autres pays, et par-dessus ces pays intérêt général de la Paix. « Les questions à résoudre — ajoutait-il — seront envisagées avec le désir le plus amical de donner satisfaction aux demandes de la République Turque comme avec la volonté bien arrêtée de rester en plein accord avec les autres nations intéressées auxquelles nous lient des pactes particuliers destinés à renforcer les engagements généraux du

(1) Livre rouge, p. 109.

Pacte, donc à maintenir la Paix dont le soin nous réunit ici ».

A propos de l'amendement soviétique à l'article 16 la délégation française déclara se rallier entièrement à cet amendement qui évitait toute équivoque. « ...Il y aurait contradiction manifeste entre les mots : » à condition que ladite interdiction soit appliquée à toute flotte belligérante sans discrimination » et l'article 23 qui au contraire impose une discrimination très nette modifiant complètement les décisions de la liberté de passage suivant qu'il s'agit de bateaux qui viennent au nom de la S. D. N. et pour pratiquer l'assistance mutuelle déclanchée par elle, ou au contraire de bateaux venant en violation des règles de la S. D. N. ».

L'opinion de la délégation anglaise s'opposait aux deux précédentes : Les Puissances réunies à Montreux sont des législateurs internationaux (1) qui doivent rechercher l'approbation des Puissances absentes de Montreux, et qui sont contraires à la sécurité collective.

« L'on se souviendra en premier lieu — déclara M. Rendel, délégué britannique — que nous légiférons non seulement pour nous-mêmes qui seront les Parties de la future Convention, mais encore dans une certaine mesure pour d'autres Puissances qui ne seront pas Parties à cette Convention, et qu'il convient de nous représenter quel effet produiront sur ces autres Puissances les décisions que nous prenons ici ».

« ...Nous avons, par conséquent, le sentiment que tout en insistant sur le caractère prédominant de notre article 23, tout en prévoyant que les obligations décou-

(1) Il n'est pas sans intérêt de signaler que d'après certaines dépêches de presse l'Allemagne, absente de la Conférence de Montreux, aurait fait connaître son point de vue au gouvernement britannique. (Journal turc « La République » N° du 8 Juillet 1936).

lant du Pacte, et quels que soient les lieux où elles s'appliquent et sur les points où elles sont claires et nettes, devraient être des obligations impératives, il serait nécessaire de prévoir l'éventualité de situations futures sur la base des principes de droit international plus généralement acceptés, et auxquels les Etats, qu'ils soient Membres ou non Membres de la S. D. N., qu'ils soient ou ne soient pas signataires de la Convention, adhèrent jusqu'à un certain point ».

L'attitude anglaise, comme on le voit par ces quelques extraits du discours de M. Rendell, est faite, toute de souplesse. Tout en préservant les obligations découlant du Pacte de la S. D. N., l'Angleterre aurait voulu limiter les cas auxquels s'appliquent ces obligations et surtout, par certaines restrictions, préparer l'adhésion des Puissances absentes de Montreux ou non Membres de la S. D. N.

Il nous semble qu'il y a ici une contradiction entre l'article 23 du projet anglais et les explications fournies à propos de l'article 16.

On sait que l'article 23 est rédigé ainsi : « Aucune disposition de la présente convention ne porte atteinte aux droits et obligations découlant du Pacte de la S. D. N. pour la Turquie ou pour toute autre Haute Partie Contractante ». Mais le fait de fermer les Détroits à toutes les Puissances belligérantes sans faire la discrimination entre l'agresseur et l'agressé, comme le propose l'alinéa 3 de l'article 16, ne met-il pas une décision éventuelle de la S. D. N. en échec ?

M. Politis intervint dans ce débat, non point pour exposer la thèse de la délégation grecque dont il était le président, mais pour présenter le point de vue juridique de la question et pour « éclairer ce débat si compliqué et si obscur ».

Il expliqua notamment que si la Turquie, en application d'une obligation découlant de l'article du Pacte de la S. D. N. (cas où les obligations du Pacte s'appliquent entièrement) ferme les Détroits à un belligérant « elle pourra assumer cette responsabilité comme organe de la collectivité prenant une mesure qui à proprement parler ne sera qu'une mesure de sécurité collective ».

Elle pourra compter dans ce cas sur un certain nombre de concours.

Mais si la Turquie agit dans le cas de l'article 15 paragraphe 7 du Pacte (cas où il n'y a pas unanimité du Conseil et où les Membres reprennent leur liberté) sa responsabilité sera d'autant plus lourde qu'elle risque de se trouver isolée.

Pour remédier à cet inconvénient il faudrait ajouter à l'article 23 de la Convention une indication générale des accords internationaux qui ont pu ou qui pourront intervenir dans le cadre et dans l'esprit du Pacte de la S. D. N.

Ainsi la Turquie se trouverait toujours placée dans le cas où soit le Pacte de la S. D. N. soit des pactes particuliers d'assistance mutuelle jouent en entier, et aurait l'assistance des signataires de ces pactes.

Le deuxième amendement, proposé par la délégation soviétique s'appliquait à l'article 23 et était rédigé comme suit :

« Les dispositions de la présente Convention ne pouvant porter atteinte aux droits et obligations découlant du Pacte de la S. D. N. pour les Hautes Parties contractantes Membres de la Société, ou restreindre d'une façon quelconque la mission de celle-ci de sauvegarder efficacement la sécurité des Nations, il est

entendu que l'effet desdites dispositions et notamment celles des articles 5 et 9 à 16 ne sera pas de limiter en quoi que ce soit la mise en œuvre éventuelle des mesures prévues par le Pacte à l'égard d'un Etat agresseur ni d'entraver le passage des Détroits des bâtiments de guerre en exécution d'engagements d'assistance assumés ou pouvant être assumés à l'avenir par tels Etats signataires de la présente Convention aux termes des accords supplémentaires au Pacte, ainsi que le passage des bâtiments de l'Etat auquel cette assistance serait due ».

Cet amendement souleva à nouveau de très vives discussions entre l'Angleterre d'une part, la France, la Russie et la Roumanie de l'autre.

L'Angleterre maintint son point de vue du danger qu'il y aurait pour la Turquie à prendre une décision en faveur de l'un des belligérants quand la décision de la S. D. N. ne serait pas claire en elle-même.

M. Litvinoff renouvela les explications qu'il avait données à propos de son amendement à l'article 16 du Projet anglais.

Il montra qu'il lui paraissait nécessaire de donner la possibilité aux Membres de la S. D. N. et de pactes d'assistance mutuelle de porter assistance à un Etat victime d'une agression.

« Il existe déjà divers pactes régionaux ou bilatéraux reposant sur le Pacte de la S. D. N. ou conclus dans le cadre de cette institution, et nous désirons sauvegarder les droits des Parties à ces pactes ».

Les délégués français et roumains s'associèrent entièrement à la thèse soviétique.

M. Paul Boncour déclara que l'importance attachée par la délégation française à l'article 23 amendé était

telle qu'elle apparaissait comme la condition même de l'adhésion de la France à la Convention.

« C'est agir dans l'esprit même du Pacte de la S. D. N. dit-il que d'agir contre l'agresseur, même, quand par la lacune de l'article 15 paragraphe 7 du Pacte de la S. D. N. n'est pas parvenu à le désigner ».

M. Titulesco, dans un vibrant discours, rappela l'importance du pacte Balkanique pour la Paix, citant d'autre part le pacte qui unit la Roumanie et la France.

Il déclara qu'il n'était pas possible que dans un cas d'agression on put empêcher la Turquie, la France ou tel autre pays Membre d'un de ces pactes, de lui porter secours et vice versa. Ne pas appliquer l'article 23 (assistance en vue d'un pacte régional) et l'article 15 paragraphe 7, n'appliquer que l'article 16 (unanimité du Conseil) ce n'est pas appliquer le Pacte.

Il revenait à la délégation turque d'apprécier toutes ces opinions et de faire entrer dans la balance l'importance des responsabilités qui pèseraient sur la Turquie, et le moyen de faire face loyalement à toutes ces obligations, aussi bien celles du Pacte de la S. D. N. que celles découlant de pactes d'assistance mutuelle conclus par elle.

Dans le projet de convention présenté par la Turquie des exceptions avaient été prévues en faveur de décisions de la S. D. N. dans différents articles touchant cette question.

La délégation turque accepta facilement que dans le projet britannique toutes ces obligations fussent réunies dans un seul article, l'article 23.

La Turquie ne s'est jamais dérobée à ses devoirs de membre de la S. D. N., mais sa situation prédominante sur les Détroits lui faisant encourir des risques très

lourds il était naturel que sur la question de la sécurité collective qui divisait la Conférence elle prit une position d'expectative et demandât à être particulièrement éclairée sur ses droits et ses devoirs.

Dans le cas d'une agression contre une nation à laquelle la lie un pacte d'assistance mutuelle et si le Conseil de la S. D. N. ne s'est pas prononcé à l'unanimité, aura-t-elle la possibilité ou l'obligation automatique de porter aide à l'agressé en fermant ou en ouvrant les Détroits suivant le cas ?

Il semble bien que l'amendement soviétique enlevait à la Turquie la possibilité de prendre une décision personnelle, et cet automatisme dans les cas très complexes qui peuvent se présenter ne laissait pas d'être un danger pour la Turquie. De plus l'amendement soviétique ne faisait pas de distinction entre les pactes auxquels la Turquie était Partie et les autres pactes : Dans les deux cas la Turquie devait prendre parti contre l'agresseur.

Comme le déclara le président de la délégation turque, M. Arras : « Lorsque la S. D. N. ne pourra pas prendre une décision nette, c'est que ou l'agression elle-même ne sera pas nette, ou bien que les Membres de la S. D. N. ne voudront pas assumer un risque. Dans ce cas on ne demandera certainement pas à la Turquie d'assumer un risque supérieur à ceux qu'assumeront d'autres Membres, à moins qu'on ne lui offre une contrepartie ».

En résumé la discussion était dominée, une fois encore, par l'opposition anglo-russe : L'Angleterre ne voulant soumettre la convention de Montreux qu'aux décisions prises par la S. D. N., la Russie, soutenue notamment par la Roumanie et par la France, voulant

la soumettre au système général de la sécurité collective, y compris aux accords d'assistance mutuelle.

SECTION III

LA SOLUTION

Le problème de la sécurité collective ne pouvait pas, on l'a vu par l'opposition des thèses en présence, être tranché facilement.

L'accord se fit sur un compromis rédactionnel.

Un amendement à l'article 16, proposé par la France, devait remplacer à la fois les amendements soviétiques aux articles 16 et 23.

Cet amendement destiné à concilier toutes les opinions est rédigé de la façon suivante : « Article 16. Toutefois il sera interdit de passer à travers les Détroits aux bâtiments de guerre et navires auxiliaires de tout Etat belligérant, sauf dans les cas visés à l'article 23 de la présente convention, ainsi que dans le cas d'assistance prêtée à un Etat victime d'une agression en vertu d'un pacte d'assistance mutuelle engageant la Turquie, conclu dans le cadre du Pacte de la S. D. N., enregistré et publié conformément aux dispositions de l'article 18 du Pacte de la S. D. N. ».

En faveur de cet amendement la Russie retirait le nouvel article 23 qu'elle avait proposé.

Quels sont les avantages de cet amendement qui accepté par toutes les délégations mettait fin aux longs débats sur la sécurité collective ?

D'abord il tient compte du désir de plusieurs délégations de voir les dérogations aux règles de la Convention de Montreux s'étendre aux cas d'agression non sanctionnés par la S. D. N. et sanctionnés par des pactes d'assistance mutuelle.

Mais en même temps cet amendement appliqué seulement à l'article 16 rassurerait les délégations opposées à une trop grande extension du rôle des pactes d'assistance mutuelle.

Ensuite il est tenu compte de la grande opposition qui s'était manifestée à l'idée de voir la Turquie dans l'obligation de faire état non seulement des pactes d'assistance mutuelle auxquels elle était partie, mais encore de ceux auxquels elle n'avait pas adhéré. Il est plus facile pour la Turquie de respecter et de faire respecter des pactes qu'elle a conclus que de se trouver dans l'obligation de subordonner l'entrée des Détroits à des pactes qu'elle n'a pas signés.

De plus les autres Puissances acceptèrent ainsi plus aisément cette dérogation au principe de la liberté de navigation proclamé à Montreux.

Dans le désir de conciliation qui a présidé à la rédaction de l'amendement présenté par la délégation française, il semble bien qu'on ait été amené à abandonner dans une certaine mesure la théorie de la discrimination des belligérants. En effet, d'après les amendements soviétiques il y avait toujours pour la Turquie obligation de faire une distinction entre agresseur et agressé, que l'agresseur ait été ou non désigné par la S. N. D. ou par un pacte d'assistance mutuelle même auquel la Turquie n'était pas partie.

La solution adoptée ne permet une dérogation à la liberté de navigation en temps de guerre, la Turquie étant neutre, que dans deux cas :

1°) Dans le cas de respect dû à une décision de la S. D. N. (cas de l'article 16 du pacte de la S. D. N.)

2°) Dans le cas d'assistance en vertu d'un pacte d'assistance mutuelle auquel la Turquie est partie.

On voit que la lacune de l'article 15 paragraphe 7 du Covenant n'est comblée ici que partiellement. Dans le cas d'une agression contre une nation avec la Turquie n'est pas liée par un pacte particulier et dans lequel le Conseil de la S. D. N. n'aurait pas donné un avis unanime, aucune aide ne pourra plus être portée efficacement à la victime de l'agression. Aucune flotte d'une Puissance belligérante ne pourra traverser les Détroits.

Les principes de la sécurité collective eussent exigé une discrimination, entre belligérants, entre agresseur et agressé, par application d'un quelconque pacte d'assistance mutuelle, que la Turquie ait été ou non signataire de ce pacte. De plus et surtout dans le cas où entre en jeu un Pacte d'assistance mutuelle auquel la Turquie est Partie, cette dernière est belligérante (1) et par suite, en vertu de la Convention de Montreux elle-même et de son article 20, réglemente discrétionnairement le passage des navires de guerre. Par suite, sur ce point, l'amendement de la France qui devait être incorporé dans l'article 19, n'apportait rien de nouveau ; en fait c'est donc la thèse anglaise qui l'a emporté. Cependant la solution adoptée à Montreux est loin d'être sans justification politique et juridique.

SECTION IV

EXPLICATION TECHNIQUE DE CETTE SOLUTION

La solution adoptée à Montreux peut s'expliquer, du point de vue juridique, par l'état contradictoire du droit international actuel.

(1) Un pacte particulier d'assistance mutuelle qui prévoirait un appui à donner à l'Etat agressé sans que l'on arrive, tôt ou tard, à l'état de guerre, paraît difficilement concevable. C'est là une hypothèse plus théorique que pratique.

Deux conceptions de la neutralité qui s'opposent l'une à l'autre se retrouvent actuellement dans le droit international.

La première est celle du droit international classique. M. Politis l'a ainsi définie : « La neutralité désigne la condition de l'Etat qui, en présence d'une guerre se poursuivant entre deux ou plusieurs Etats, reste en dehors de la lutte et s'efforce de conserver avec chacun des belligérants, dans toute la mesure du possible, les relations normales qu'il entretenait avec eux auparavant. La base de cette neutralité est une rigoureuse égalité maintenue entre les belligérants » (1).

Mais M. Politis précisait ainsi le caractère de cette neutralité : « Considérée comme une institution, la neutralité est le produit de l'anarchie internationale. Elle est en effet inconcevable dans une communauté organisée où le recours à la force individuelle étant interdit les Etats seraient tenus de faire cause commune contre celui qui enfreint l'interdiction et en faveur de celui qui en est la victime (2) ».

C'est dire que la sécurité collective, par sa nature même, amène le renouvellement de la notion de neutralité. A la précédente égalité des belligérants elle oppose une discrimination des belligérants, entre agresseur et agressé.

Les Etats signataires des accords de sécurité collective se rattachent à cette seconde conception classique de la neutralité.

Cette dualité de politique et de doctrine risquait d'accumuler des responsabilités écrasantes sur la Turquie qui aurait pu être amenée à violer le droit des

(1) Nicolas Politis — « La neutralité et la Paix », P. II.

(2) Idem P. II et 12.

gens selon l'avis de certaines grandes Puissances en même temps que, selon d'autres, elle en aurait au contraire assuré l'effectivité. En effet, en fermant les Détroits à un belligérant non Membre de la S. D. N. et en les ouvrant par le jeu d'un pacte d'assistance mutuelle à l'autre belligérant, la Turquie, qui pour la Puissance non Membre de la S. D. N. est soumise au Droit international classique, serait amenée, parfois sans l'avoir voulu, dans l'état de guerre.

La solution adoptée a le mérite d'éviter cette impasse. De plus, on est en droit d'espérer que la Turquie participera à tous les accords d'assistance mutuelle qui intéressent la région des Détroits. Ainsi, en fait, et alors que le texte marque une légère défaillance de la conception dite « de la sécurité collective », on peut espérer que seront conciliées les exigences de l'assistance mutuelle, c'est-à-dire de la Paix, et les problèmes, lourds de responsabilité, qu'implique l'état contradictoire du droit des gens actuel.



CONCLUSION

L'étude de la réglementation de la Convention de Montreux aura montré sans doute que cette dernière n'est qu'un compromis entre des tendances divergentes et irréductibles. Il est dans la nature des règlements politiques d'être des compromis. Celui-ci a des chances particulières de vie : il est un compromis honnête, sauvegardant dans toute la mesure du possible le principe légitime de la liberté de passage. En outre il a été demandé par une Turquie forte qui n'a plus à rechercher, pour sa sauvegarde l'appui toujours intéressé d'une puissance quelle qu'elle soit.

Il est sans doute permis d'insister sur le fait que les Accords de Montreux, en même temps qu'ils sanctionnent, une fois encore, le relèvement intérieur de la Turquie depuis la fin de la dernière grande guerre constituent, par bien de leurs stipulations, la preuve de la confiance dont jouit la Turquie auprès des diverses grandes Puissances.

Cela ressort des travaux mêmes de la Conférence mais aussi de la réglementation qui fut adoptée. On doit insister sur le fait que la remilitarisation des Détroits par la Turquie ne rencontra aucun obstacle de principe ou de procédure. Si c'est là une région vitale pour la Turquie c'est aussi une voie de communication depuis longtemps importante de la vie internationale. Aucune puissance n'a élevé de doute sur l'utilisation

que pourrait faire du rétablissement de ses forces militaires la jeune république. Par ailleurs, la Turquie doit anticiper sur certaines décisions à intervenir dans certaines hypothèses, de la part du Conseil de la S. D. N. et l'on peut affirmer, pour tout dire en un mot, que la réglementation du passage des navires de guerre, par exemple, est directement influencée par ce qu'est et par ce que sera la politique internationale générale de la Turquie.

Les diverses délégations ont aperçu cette étroite liaison mais l'ont acceptée avec toutes les conséquences à raison de la confiance que leur paraît mériter la Turquie. Ce sont là des faits qui, à raison même des circonstances actuelles, méritaient d'être brièvement soulignés.

Mais surtout la Convention de Montreux, d'un point de vue général, est un bel exemple de méthode dans la conduite des affaires internationales. Elle est la première grande révision pacifique que l'on ait accomplie depuis la dernière guerre.

Elle est absolument étrangère au révisionisme politique toujours territorial, qui recherche dans la violation du Droit et l'emploi de la force la satisfaction d'aspirations plus ou moins impérialistes et partant plus ou moins légitimes.

Elle est née d'une véritable procédure internationale pacifique de révision du Droit. Sa force est dans le consentement unanime de tous les Etats intéressés qui ont bien voulu répondre à l'invitation de la Turquie. Par là elle s'impose à tous, même à ceux qui ont cru devoir différer leur adhésion (1).

(1) Il s'agit notamment de l'Allemagne et de l'Italie. — La presse allemande a d'ailleurs reconnu comme légitime la demande de remilitarisation formulée par la Turquie. Voir par exemple la Correspondance diplomatique du 21 juillet 1936.

On a pu écrire fort justement : « ...Il se trouve avéré aujourd'hui qu'il sera toujours plus sûr d'aboutir au but visé en exposant une cause juste devant les yeux des intéressés. Il s'ensuit clairement qu'à la condition que la méthode employée soit celle préconisée par le Pacte on peut très bien demander une révision des traités, et qu'une semblable demande ne saurait entraîner aucune complication quelconque » (1).

Le « Times » citait aussi en exemple la méthode employée par la Turquie. Il déclarait le 20 juillet 1936 : « On a accompli quelque chose à Montreux ; mais ce n'est là que le commencement de l'œuvre plus vaste et plus difficile qui consistera à rechercher la Paix par des négociations. Cette œuvre devra être entreprise si l'on ne veut pas que l'Europe revienne au vieux et dangereux système des alliances rivales ».

Par sa réglementation la Convention de Montreux a réalisé ce que permettait la difficile époque que nous vivons.

Par sa méthode elle a servi la Paix et le Droit.

(1) Journal turc « La République » du 6 Mai 1936.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie ne comprend pas les manuels et traités généraux de droit international auxquels on trouvera des références particulières en cours de lecture.

ALBIN. — *Les grands traités politiques.*

ANCEL (J.). — *Manuel historique de la question d'Orient*, Paris 1923.

BOURGEOIS (Emile). — *Les Détroits dans l'histoire du XIX^{ème} siècle.*

COLLIARD. — *La Convention de Montreux* (Revue de Droit international, N^o 3, 1936).

DELABORDE (Jean). — *Le dernier règlement de la question des Détroits à la Conférence de Lausanne.*

DRIAULT. — *La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à la paix de Sèvres*, Paris 1920.

FUAD ALI. — *La question des Détroits*, (Thèse, Paris 1928).

GIDEL (Gilbert). — *La mer.*

GORIANOW. — *Le Bosphore et les Dardanelles*, Paris 1910.

HILL (Georges). — *Le régime international des détroits maritimes*, (Cours à l'académie de dt. int. de La Haye 1933 t. III)

HOWARD. — *The straits after the Montreux Conference*, (Foreign affairs, oct. 1936).

DE LA JONQUIÈRES. — *Histoire de l'Empire ottoman depuis ses origines jusqu'au traité de Berlin*, Paris 1881.

KASSIMOFF. — *La Russie et les Détroits.*

LOMBARD. — (Marc). — *Chronique de politique extérieure* (Revue politique et parlementaire juillet 1936).

MAMOPOULOS. — *La convention de Montreux* (Les Balkans, septembre 1936). *La question des Détroits* (Les Balkans, septembre 1933).

MANDELSTAM. — *La politique d'accès à la Méditerranée au XXème siècle.*

MISCHEFF. — *La mer Noire et les détroits de Constantinople* (Thèse, Paris 1899).

MOUSSET (Albert). — *La dernière phase de la Conférence de Montreux* (Europe nouvelle, 18 juillet 1936).

PINON (René). — *L'Europe et l'Empire ottoman, Paris, 1ère édition.*

POLITIS (N.). — *La neutralité et la paix.*

ROCHE (M.) — *Evolution de la question des Détroits : Bosphore et Dardanelles* (Revue des Sciences Politiques, Juillet-septembre 1933).

ROPER. — « *La Convention internationale du 13 octobre 1919,* Paris 1930.

SCELLE. — *Théorie juridique de la révision des traités,* Paris 1936.

SUAD DAVAZ. — *Le nouveau statut des Détroits* (Esprit International, janv. 1937).

VANDAL. — *Une ambassade française en Orient sous Louis XV,* Paris 1887.

VISSCHER (Fernand de). — *Le régime nouveau des Détroits* (Revue de droit int. et de législation comparée, année 1923 et 1924).

WARSAMY (Georges). — *La Convention des Détroits* (Thèse, Paris 1936).

Actes de la Conférence de Lausanne (Livre jaune).

Actes de la Conférence de Montreux (Livre rouge).

Constantinople et les Détroits (Documents russes, par de La Pradelle, Renouvin 2 vol.)

DE MARTENS, *Recueil des traités.*

LE FUR et CHKLAVER, *Recueil des traités.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

ETUDE HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER. — Régime turc

I. La souveraineté ottomane sur les Détroits et la Mer Noire	13
II. Le traité de Küтчүк-Kainardji et le déclin de la puissance ottomane	23
III. Le traité de 1809 et la fermeture des Détroits	32

CHAPITRE II. — Régime international

I. La Conférence de Londres de 1841	49
II. Le Congrès de Paris de 1856	66
III. La Conférence de Londres de 1871	75
IV. Le Congrès de Berlin de 1878	80
V. Du Congrès de Berlin (1878) au traité de Sèvres (1920). ..	81
VI. La Conférence de Lausanne (1923)	87

DEUXIEME PARTIE

ETUDE DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

INTRODUCTION A LA CONFÉRENCE DE MONTREUX

I. Démarches de la Turquie pour obtenir la réunion de Montreux	95
II. Position des diverses puissances à Montreux	100

CHAPITRE PREMIER. — Restauration de la souveraineté turque

I. La remilitarisation	109
II. Suppression de la Commission des Détroits	112

CHAPITRE II. — Réglementation de la liberté de passage

I. Du passage des navires de commerce	115
II. Du passage des bâtiments de guerre	123
III. Le passage des aéronefs	127
IV. Le cas d'un danger de guerre imminent	131
V. Durée et application de la Convention	135
VI. Comparaison avec les autres régimes	140

**CHAPITRE III. — La sécurité collective
et les accords de Montreux**

I. Aperçu général de la sécurité collective	147
II. Les thèses en présence à Montreux	150
III. La Solution	159
IV. Explication technique de cette solution	161

CONCLUSION	165
BIBLIOGRAPHIE	169

VU : *Le Président de la thèse,*
A. DE LA PRADELLE.

VU : Le Doyen,
ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris :
G. ROUSSY.

Imprimerie Rapide du Centre — Issoudun (Tél. 32)

